

Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins

Desember 2015



FORSETISRÁÐUNEYTIÐ

Forsætisráðuneyti: Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins
Desember 2015

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
101 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

© 2015 Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-482-00-6

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
Inngangur.....	7
Starf stýrihóps	7
Nánar um bakgrunn viðfangsefnisins	7
1 EES-samningurinn í framkvæmd hér á landi	10
1.1 Almenn.....	10
1.2 Undirbúningur og mótun ESB-gerða – aðkoma EFTA/EES-ríkja	12
1.2.1 Forstig.....	13
1.2.2 Vinnslustig - tillögur framkvæmdastjórnarinnar að gerðum sem eru lagðar fyrir Evrópuþingið og ráðið eða einungis ráðið til samþykktar	13
1.2.3 Vinnslustig - reglur sem settar eru einhliða af framkvæmdastjórninni.....	14
1.2.4 Samþykktarstig	14
1.3 Verklag við undirbúning ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar	14
1.3.1 Flýtimeðferð	15
1.3.2 Stöðluð málsmeðferð	15
1.3.3 Einfölduð málsmeðferð	16
1.3.4 Undirbúningur að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar	16
1.3.5 Samþykki sameiginlegu EES-nefndarinnar á drögum að ákvörðunum	18
1.4 Innleiðing í íslenskan rétt og eftirlit með henni.....	18
1.4.1 Þingmeðferð ákvarðana með stjórnskipulegum fyrirvara	20
1.4.2 Lögjafarvinna og útgáfa stjórnvaldsfyrirmæla	20
1.4.3 Undanþágur frá málsmeðferð	21
1.5 Verkaskipting í íslenski stjórnsýslu	21
2 Hver er staðan nú frá sjónarhóli ráðuneytanna?	23
2.1 Skipulag EES-vinnunnar í ráðuneytum	23
2.2 Lögjöf ESB í mótun	24
2.3 Upptaka gerða í EES-samninginn.....	25
2.4 Innleiðing gerða.....	26
2.5 Samskipti við Alþingi	27
2.6 Þýðingar	27
3 Samantekt um stöðu mála	28
4 Fyrirkomulag í Noregi og Liechtenstein.....	31
4.1 Noregur	31
4.2 Liechtenstein	32
5 Nánari greining og úrbætur	34
5.1 Áhrif á fyrri stigum	34
5.2 Upptaka gerða í EES-samninginn.....	34
5.3 Innleiðing EES-gerða	35
5.4 Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis.....	37
5.5 Ferlar og verkfæri.....	38
5.6 Mannauðsmál (hæfni ráðuneyta og stofnana á sviði EES-mála)	39
5.7 Skipulag, yfirsýn og stjórnun	40
6 Samantekt tillagna.....	42

6.1	Áhrif á fyrri stigum	42
6.2	Upptaka gerða í EES-samninginn.....	42
6.3	Innleiðing EES-gerða	42
6.4	Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis.....	42
6.5	Ferlar og verkfæri.....	42
6.6	Mannauðsmál (hæfni ráðuneyta og stofnana á sviði EES-mála)	43
6.7	Skipulag, yfirsýn og stjórnun	43
FYLGISKJAL 1	Skipunarbréf.....	44
FYLGISKJAL 2	Erindisbréf	46
FYLGISKJAL 3	Spurningar til ráðuneyta um EES-mál (13. maí 2015).....	47
FYLGISKJAL 4	Fjöldi stöðugilda hjá ráðuneytum og stofnunum sem sinnir EES-málum	50
FYLGISKJAL 5	Tillögur ráðuneyta að forgangsmálum sem fylgst verði með á vettvangi ESB 2016-2017.....	51
FYLGISKJAL 6	Ferli við upptöku gerða í EES-samninginn.	52

Útdráttur

Í samræmi við Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar skipaði forsætisráðherra 2. júlí 2014 stýrihóp um framkvæmd EES-samningsins. Tilgangurinn var meðal annars að auka skilvirkni í þátttöku Íslands í EES-samstarfinu og meta hvernig hagsmunagæslu af Íslands hálfu verði best háttáð. Lýsa má markmiðum með starfi hópsins svo:

- Að upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing þeirra standist tímafresti og sé í samræmi við skuldbindingar.
- Að innleiðing gerða samræmist íslensku réttarumhverfi.
- Að þátttakan í EES-samstarfinu sé gagnsæ og hagsmunaaðilum séu veittar upplýsingar um það sem er í vændum.
- Að íslensk stjórnvöld nýti sem best möguleika sína á að hafa áhrif á efni þeirra gerða sem um ræðir, m.a. út frá íslenskum hagsmunum.

Í þessu skyni hefur hópurinn greint helstu vandkvæði varðandi núverandi stöðu EES-mála á Íslandi. Greiningin var m.a. unnin upp úr svörum ráðuneytanna við spurningum sem hópurinn setti fram. Helstu vandamálín í núverandi fyrirkomulagi eru að mati hópsins þessi:

- Erfiðleikar við að fylgjast með löggjöf í mótun hjá ESB og hafa efnisleg áhrif á hana.
- Seinangangur við upptöku gerða í EES-samninginn.
- Tafir við innleiðingu gerða í landsrétt.
- Flókið ferli við þinglega meðferð EES-mála.
- Skortur á ferlum og verkfærum til samhæfingar milli ráðuneyta og samráðs við hagsmunaaðila á sviði EES-mála.
- Takmarkaður mannaflí og sérfræðipækking hjá ráðuneytum og opinberum stofnunum í samspili við forgangsröðun verkefna leiðir til að oft reynist vandkvæðum bundið að sinna EES-samningnum sem skyldi.

Eftir að hafa kynnt sér m.a. fyrirkomulag mála í Noregi og Liechtenstein setur stýrihópurinn fram tillögur að úrbótum í 18 tölulíðum. Helstu tillögur hópsins eru eftirfarandi:

- Ríkisstjórnin samþykki árlega, að höfðu samráði við Alþingi og hagsmunaaðila, lista yfir þau mál í lagasetningarferli hjá ESB sem metin eru forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum. Sérstaklega verði fylgst með þessum málum, sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda komið á framfæri og reynt að hafa áhrif eftir megni og tilefni.
- Ráðuneytin leitist við að hefja vinnu við innleiðingu gerða fyrr en nú er. Stefnt sé að því að undirbúningi sé að mestu lokið þegar gerð er samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
- EFTA-skrifstofan og tengsl við sérfræðinga í Noregi og Liechtenstein verði nýtt betur við greiningu á samþykktri ESB-löggjöf sem er á leið inn í EES-samninginn.
- Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá og sett í forgang. Þau geymi að jafnaði einungis ákvæði sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu.
- Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án verulegs kostnaðar.
- Settur verði á lagginnar miðlægur EES-gagnagrunnur þar sem færðar verði inn upplýsingar um ferli EES-gerða frá upphafi til enda.
- Stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða fjóra starfsmenn í tvö ár sem aðstoði ráðuneytin við að vinna á brýnum upptöku- og innleiðingarhalla.
- Leitast verði við að ávallt séu nægur mannaflí og sérfræðipækking á EES-málum til staðar hjá Stjórnarráðinu og öðrum opinberum stofnunum.
- Utanríkis- og forsætisráðuneytið vinni að því að samræma vinnubrögð og efla miðlægt utanumhald um framkvæmd EES-samningsins.

Inngangur

Starf stýrihóps

Ríkisstjórnin samþykkti 11. mars 2014 nýja Evrópustefnu sem byggist á því að efla skuli hagsmunagæslu á vettvangi Samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins) og annarra gildandi samninga Íslands og Evrópusambandsins. Lögð er áhersla á skilvirka framkvæmd EES-samningsins. Stefnunni fylgdi aðgerðaáætlun þar sem sagði m.a. að komið yrði á fót stýrihópi um framkvæmd EES-samningsins undir forsæti forsætisráðuneytis með þátttöku skrifstofu Alþingis.

Stýrihópurinn var skipaður 2. júlí 2014 til þriggja ára og var honum falið að skila fyrstu skýrslu um störf sín haustið 2015.¹

Samkvæmt erindisbréfi² sem fylgdi skipunarbréfi stýrihópsins er markmiðið að greina flöskuhálsa í ferli EES-mála frá upphafi þeirra á vettvangi Evrópusambandsins til loka við innleiðingu í landsrétt. Hópnun er ætlað að skila tillögum til úrbóta varðandi einstaka þætti ferlisins. Þannig sé framkvæmd EES-samningsins sem skilvirkust og um leið skapað svigrúm til að beina kröftum í auknum mæli að svokallaðri snemmgreiningu löggjafar á vettvangi EES og forgangsröðun þannig að gripið sé til samræmdra viðbragða í stærri hagsmunamálum.

Helstu verkefni voru í erindisbréfi tilgreind svo:

1. Að kortleggja ferli EES-gerða frá upphafi afskipta EFTA-ríkja og þar til þær hafa verið innleiddar í landsrétt. Greint skal milli reglugerða og tilskipana.
2. Að leita hagkvæmra leiða fyrir fulltrúa stjórnvalda að kynna sér og greina nýja löggjöf ESB á undirbúningsstigi áður en hún kemur fyrir sameiginlegu EES-nefndina.
3. Að greina stöðu mála nú og málshraða undanfarinna ára, hvar mál hafa tafist og af hvaða sökum.
4. Að leita fyrirmynda um skipulag, verklag og forgangsröðun verkefna.
5. Að leita leiða til að nýta tíma, mannafla og tengsl með skilvirkum hætti.
6. Að gera tillögu um fyrirkomulag og ferli mála sem byggt verði á skýrri ábyrgð og forgangsröðun.
7. Að benda á leiðir til að taka á uppsöfnuðum vanda.

Hópurinn fundaði nokkuð reglulega á sínu fyrsta starfsári. Þá hafa fulltrúar hópsins átt ýmsa fundi innan lands og utan til að ræða viðfangsefni hans. Í þessari skýrslu er að finna samantekt af vinnu stýrihópsins til þessa og fyrstu tillögur um úrbætur varðandi framkvæmd EES-samningsins.

Nánar um bakgrunn viðfangsefnisins

Skilvirk framkvæmd EES-samningsins er heilmikil áskorun fyrir íslenska stjórnkerfið. Taka þarf afstöðu til mjög margra alþjóðlegra lagagerna á hverju ári, þýða þá, útfæra í íslenski löggjöf, meta áhrif af þeim og koma í gegnum ákvörðunartökuferla. Umfang þessa starfs er í grunninn jafnmikið og hjá mun stærra ríki eins og Noregi. Smáríkið Liechtenstein er vissulega í hliðstæðri stöðu en viðfangsefnið er þó viðráðanlegra að því leyti að ríkið er undanskilið tilteknum umfangsmiklum þáttum EES-samningsins. Jafnframt er Liechtenstein eineðlisríki

¹ Sjá skipunarbréf, fylgiskjal 1. Margrét Einarsdóttir, lektor við HR, hefur einnig starfað með hópnun. Þá aðstoðuðu þau Steindór Dan Jensen lögfræðingur og Indína Jóhannsdóttir laganemi við frágang skýrslunnar. Samkvæmt skipunarbréfi átti að skila skýrslu fyrir 1. sept. 2015 en það dróst um nokkra mánuði.

² Sjá erindisbréf, fylgiskjal 2.

þannig að þjóðréttarlegar skuldbindingar í formi reglugerða ESB þarf ekki að innleiða heldur einungis tilskipanir.

Vegna þessara aðstæðna er sérlega mikilvægt að finna hagkvæmar leiðir til að standa vel að framkvæmd samningsins með færri starfsmönnum en til dæmis Norðmenn hafa yfir að ráða við sambærilegt verkefni. Mikilvægt er að greina hvar þunginn í vinnunni liggur nú, hvað sé hugsanlega vanrækt og hvernig megi mögulega bæta ferla þannig að framkvæmdin verði sem best.

Ýmsar upplýsingar eru tiltækar um það hvernig framkvæmd EES-samningsins gengur. Þekktasti mælikvarðinn er svokallaður innleiðingarhalli sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birtir reglulega í frammistöðumati sínu. Framkvæmdastjórn ESB birtir sambærilegt mat fyrir ESB-ríkin. Prósentan sem notuð er til að bera saman frammistöðu allra EES-ríkjanna 31 mælir þó eingöngu hlutfall af tilskipunum á sviði innri markaðarins sem eru óinnleiddar í viðkomandi ríki. Tilskipanir eru einungis hluti af heildarregluverki ESB. Staðan við innleiðingu reglugerða er jafnan tilgreind í frammistöðumati ESA en er ekki samanburðarhæf við aðildarríki ESB þar sem reglugerðir þarfnast þar ekki innleiðingar. Þá er fjöldi dómsmála hjá EFTA-dómstólnum vegna skorts á innleiðingu annar mælikvarði. Að auki tekur EFTA-skrifstofan saman tölulegar upplýsingar um hinn svokallaða upptökuhalla en það er fjöldi gerða sem á hverjum tíma bíður upptöku í EES-samninginn.

Að mati stýrihópsins má lýsa þeim markmiðum sem honum er ætlað að stuðla að að verði náð á eftirfarandi hátt:

1. Upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing þeirra sé á réttum tíma og í samræmi við skuldbindingar.
2. Innleiðing gerða sé þannig að hún samræmist sem best íslenskri stjórnskipan, stjórnkerfi og réttarumhverfi.
3. Þátttakan í EES-samstarfinu sé gagnsæ og hagsmunaaðilum veittar sem bestar upplýsingar um það sem er í vændum og tillit tekið til sjónarmiða þeirra eftir því sem hægt er.
4. Íslensk stjórnvöld nýti sem best þá möguleika sem fyrir hendi eru til að hafa áhrif á efni gerða áður en þær eru teknar upp í EES-samninginn, eftir því sem tilefni er til. Leitað verði samninga um undanþágur og sérlausnir þegar tilefni er til.

Tengd markmið, sem ekki er fjallað um hér, eru síðan þau að framkvæmd laga og reglna á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær til sé þannig að markmið viðkomandi löggjafar náí fram að ganga. Þá verður lítið sem ekkert fjallað um margháttuð önnur álitafni sem tengjast EES-samningnum. Má nefna þá þróun sem hefur orðið innan ESB sem gerir það til dæmis að verkum að nýjar gerðir og pakkalausnir ná gjarnan þvert á ýmis svið sem sum falla undir EES-samninginn en önnur ekki. Þá má nefna aukið vægi Evrópuþingsins sem getur haft áhrif á möguleika EFTA-ríkjanna til að hafa áhrif á undirbúningsstigi löggjafar.

Í þessari skýrslu verður aðallega fjallað um markmið 1 og 2 í samræmi við erindisbréf. Ráða má af Evrópustefnunni og erindisbréfi stýrihópsins að brýnast sé að vinna að þeim markmiðum, m.a. til þess að auka trúverðugleika Íslands í hinu alþjóðlega samstarfi. Með auknum trúverðugleika skapast líka aukin færi á að vinna að markmiði 4. Hvert og eitt ráðuneyti vinnur að markmiði 3 á sínu málefnasviði. Einnig er unnið að því á vettvangi samráðshóps um EES-regluverk sem starfræktur er af utanríkisráðuneytinu með hagsmunaaðilum. Þar eru veittar upplýsingar og fjallað um löggjöf í mótun og sjónarmiðum hagsmunaaðila komið á framfæri við ESB eftir því sem hægt er.

Eins og nánar verður vikið að eru markmiðin að sumu leyti samofin og árangur þarf að nást varðandi þau öll.

Framkvæmd EES-samningsins hefur áður verið tekin til skoðunar hér á landi. Má þar helst nefna skýrslu nefndar forsætisráðherra um „Tengsl Íslands og Evrópusambandsins“ sem gefin var út árið 2007. Sú skýrsla geymir mikinn fróðleik um þetta efni og hefur verið leitast við að endurtaka ekki þá vinnu sem þá fór fram heldur vísast til hennar til fyllingar. Nálgunin í skýrslu stýrihópsins er þrengri og tæknilegri og meira bundin við stöðuna eins og hún er um þessar mundir.

1 EES-samningurinn í framkvæmd hér á landi

1.1 Almennt

Samskipti Íslands við Evrópusambandið (ESB) grundvallast fyrst og fremst á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið - EES-samningnum. Hann er viðamesti samningur sem Ísland hefur gert á alþjóðavettvangi.

Markmið EES-samningsins er að stuðla að eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði eða innri markað. Til að ná þeim markmiðum er kveðið á um það í 1. gr. samningsins að samstarfið skuli fela í sér svokallað fjórfrelsi, þ.e. frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga, en samningurinn felur einnig í sér nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, neytendamála, menntunar og félagsmála. Jafnframt er kveðið á um það í samningnum að komið verði á kerfi sem tryggji að samkeppni raskist ekki og að reglur þar að lútandi verði virtar af öllum.

Á gildissviði samningsins eru nokkrar mikilvægar undantekningar þar sem EES-samningurinn felur hvorki í sér tollabandalag né sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum, landamæraeftirlit er ekki með öllu afnumið og sameiginleg sjávarútvegs- og landbúnaðarstefna ESB gildir ekki á Evrópska efnahagssvæðinu. Þá er náttúruvernd, auðlindanýting og gjaldmiðlasamstarf ESB auk sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu utan samningsins. Samvinna ESB á sviði dóms- og innanríkismála fellur einnig utan við EES-samninginn en Ísland tekur eigi að síður þátt í Schengen-samstarfinu á grundvelli sérstaks samnings þar um.

Samskipti stofnana EFTA-ríkjanna og Evrópusambandsins á grundvelli EES-samningsins byggjast á svokölluðu tveggja stoða kerfi. Önnur stoðin er samsett úr stofnunum EFTA en hin úr stofnunum ESB. Á milli stoðanna tveggja eru sameiginlegar stofnanir samningsaðilanna og eru þær vettvangur samstarfs og sameiginlegra ákvarðana. Stofnanir EES-samningsins gegna mikilvægu hlutverki við að ná markmiði samningsins og eiga að tryggja samráð um þróun sameiginlegra reglna, gæta þess að ákvæði samningsins séu í heiðri höfð og að túlkun þeirra sé samræmd í aðildarríkjunum.

Samið var um stofnanirnar í EFTA-stoðinni í sérstökum samningi milli EFTA-ríkjanna á grundvelli EES-samningsins. Þannig var komið á samningum um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls annars vegar og fastanefndar EFTA hins vegar. Að auki var gerður samningur um þingmannanefnd EFTA.

Hin pólitíska yfirstjórn EES-samningsins er í höndum EES-ráðsins sem er skipað fulltrúum í ráði ESB og framkvæmdastjórninni ásamt utanríkisráðherrum EFTA/EES-ríkjanna. Sameiginlega EES-nefndin er ein mikilvægasta stofnunin fyrir daglega virkni EES-samstarfsins og kemur hún saman átta sinnum á ári og er helsti vettvangur fyrir samráð og samstarf samningsaðilanna. Undir sameiginlegu EES-nefndinni starfa fimm undirnefndir sem hver um sig fjallar um tiltekinn hluta samningsins og 32 vinnuhópar.

Sameiginlega EES-þingmannanefndin hefur fyrst og fremst það hlutverk að stuðla með umræðum og fundum að auknum skilningi milli ESB- og EFTA/EES-ríkjanna á þeim sviðum sem samningurinn nær til. Hana skipa jafnmargir þingmenn Evrópuþingsins annars vegar og þjóðþinga EFTA/EES-ríkjanna hins vegar, samtals 24 þingmenn. EES-ráðgjafarnefndin er vettvangur fyrir samskipti og samráð milli aðila vinnumarkaðar ESB og EFTA/EES-ríkjanna. Í henni eiga sæti fyrir hönd EFTA/EES-ríkjanna fulltrúar ráðgjafarnefndar EFTA og fulltrúar efnahags- og félagsmálanefndar ESB fyrir hönd Evrópusambandsins.

EES-samningurinn veitir EFTA-ríkjunum aðgang að nefndakerfi framkvæmdastjórnarinnar þar sem löggjöf er mótuð og útfærð og gefst EFTA-ríkjunum þar færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Að auki eru ýmis dæmi þess að á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar hafi verið samið um undanþágur og sérlausnir við löggjöf sem samþykkt hefur verið af hálfu Evrópusambandsins, svokölluð „sértæk aðlögun“. Þróunin hvað þetta síðastnefnda varðar hefur verið á þá leið að æ erfiðara hefur reynst að ná fram slíkum undanþágum.^{3 4}

Evrópusambandið hefur komið á fót nokkrum fjölda stofnana (e. *Agencies*) sem m.a. sinna löggjafarstarfi á mismunandi sérsviðum. Þetta eru stofnanir eins og Lyfjastofnun Evrópu, Flugöryggisstofnun Evrópu o.fl. Starfi stofnaninnar á sviði sem heyrir undir EES-samninginn er jafnan gengið frá aðild EFTA/EES-ríkjanna að þeim í þeirri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem tekur gerðir um starfsemi stofnananna upp í EES-samninginn. Sé um að ræða stofnanir á vettvangi Schengen-samstarfsins eru gerðir sérstakir samningar um aðild EFTA-ríkjanna að þeim.

Í EES-samninginn eru aðeins teknar þær gerðir sem falla undir gildissvið samningsins, en það er bundið við fjórfrelsið og önnur svið sem talin eru varða það á beinan hátt. Með undirritun EES-samningsins í maí 1992 skuldbatt Ísland sig til að innleiða u.þ.b. 1.850 EB-gerðir. Síðan hafa bæst við um 8.900 gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn og flestar innleiddar hér á landi, ýmist með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Á bak við upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í landsrétt liggur mikil vinna af hálfu þeirra stofnana samningsins sem að framan er getið, auk ráðuneyta, ríkisstofnana, Alþingis, hagsmunaaðila og fleiri aðila. Markmið samningsins um einsleitt markaðssvæði nær ekki fram að ganga hvað Ísland varðar nema þetta starf sé skilvirkt.

EES-gerðirnar eru innleiddar í íslenskan rétt ýmist í formi settra laga frá Alþingi eða stjórnvaldsfyrirmæla (reglugerða). Hvað lögin áhrærir er ýmist um heildarlög að ræða eða viðbætur við lög sem voru þegar í gildi óháð EES-samningnum. Samkvæmt norskri rannsókn eru ákvæði í um þriðjungi norskra laga sem eiga rót í EES-samningnum.⁵ EES-rétturinn getur síðan einnig haft áhrif á tiltekin réttarsvið þótt engin innleiðing hafi átt sér stað á EES-gerðum á því sviði.⁶

³ „Materielle unntak er derimot meget vanskelig å få EU med på. Det kan også synes som om det er blitt vanskeligere gjennom perioden. Der er kun noen få slike unntak som er oppnådd i de senere år. Det finnes derimot en rekke unntak for Liechtenstein og Island, men dette skyldes deres særlige geografiske forhold.“ Utenfor og innenfor, Norges avtaler med EU, NOU 2012:2, skýrsla sérfræðinganevndar afhent norska utanríkisráðuneytinu 17. janúar 2012, bls. 80.

⁴ „Á undanförunum árum hafa samskipti EFTA-ríkjanna við fulltrúa ESB á vettvangi EES-samningsins gerst nokkuð stíð. Samskiptin eru orðin formlegri en tíðkaðist og þekking og skilningur ESB á málflutningi og óskum EFTA-ríkjanna virðist fara minnkandi. Stíðni ESB á vettvangi EES hefur m.a. komið fram í því að sambandið hefur staðfastlega hafnað aðlögunartextum sem Ísland hefur óskað eftir fyrir tilteknar gerðir.“ Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál, lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013, bls. 46.

⁵ Í norska lagasafninu eru um 600 lög og þar af endurspegla 174 lög að meira eða minna leyti skuldbindingar á grundvelli EES-samningsins, Utenfor og innenfor, bls. 119. Ekki liggur fyrir nýleg rannsókn á hlutfallinu hér á landi. Í skýrslu Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitafni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu, sem forsætisráðherra lagði fram á Alþingi á 133. löggjafarþingi, 2006-2007 (133. mál, þskj. 1222), og ber yfirskriftina Tengsl Íslands og Evrópusambandsins, er að finna í kafla 2.7 tölfræði um EES-samninginn og áhrif samningsins á lagasetningu á Íslandi. Niðurstöður samantektarinnar voru að alls hefðu verið samþykkt 1.656 lög á Alþingi árin 1992-2006 (116.-132. löggjafarþing). Af þeim hefðu 285 lög átt beinan uppruna í EES-aðild Íslands eða alls um 17,2% af samþykktum lögum á tímabilinu. Ef einnig væri litið til þeirra laga sem segja mætti að ættu óbeinan uppruna í EES-aðildinni þá er niðurstaðan að 21,6% laga á tímabilinu megi rekja beint eða óbeint til EES-aðildar Íslands. Hafa verður í huga að hér er einungis um tölfræði að ræða og hún segir ekkert um efnislegt umfang og áhrif gerða ESB hér á landi. <http://www.althingi.is/altext/pdf/133/s/1222.pdf>

⁶ Sem dæmi má nefna að ekki hafa verið settar samræmdar reglur um gjaldprotaskipti nema þegar um fjármálafyrirtæki er að ræða. Ekki væri samt hægt að haga íslenskum gjaldprotaskiptareglum þannig að þær mismunuðu kröfuhöfum eftir þjóðerni.

Í megindráttum eru tvær leiðir til að innleiða EES-reglur. Annaðhvort er notuð svokölluð tilvísunaraðferð eða svokölluð umritunaraðferð. Í tilvísunaraðferðinni felst að sett er ákvæði í íslensk lög eða stjórnvaldsfyrirmæli sem vísar í EES-gerðina og tekur fram að hún gildi sem íslensk lög. Kosturinn er sá að tryggt er að orðalag gerðarinnar skilar sér nákvæmlega inn í íslenskan rétt. Ókosturinn er sá að það orðalag kann að vera í ósamræmi við íslenska lagahefð. Í umritunaraðferðinni felst að EES-gerðin er notuð sem efnisleg fyrirmynd að íslensku ákvæði. Kosturinn er sá að nýja ákvæðið fellur þá fremur að íslenskri lagahefð. Ókosturinn er sá að hætta kann að vera á að eitthvað misfarist við umritun. Jafnframt verður þá eftir atvikum ógagnsærra hvar reglan eða reglurnar eiga uppruna sinn.

Reglugerðir ESB eru yfirleitt innleiddar með tilvísunaraðferð en tilskipanir með umritunaraðferð. Helgast það af því að skv. 7. gr. EES-samningsins ber að innleiða reglugerðir „sem slíkar“. Tilskipanir bjóða hins vegar yfirleitt upp á svigrúm fyrir aðildarríkin til að velja innleiðingaraðferð.

Samkvæmt norsku skýrslunni, *Utenfor og innenfor*, getur verið tilhneiging við undirbúning innleiðingar á tilskipunum að velja leið sem gengur lengra en lágmarkskröfur tilskipunarinnar gera ráð fyrir. Stjórnvöldin hefur þannig vaðið fyrir neðan sig til að tryggja að ekki verði nein eftirmál gagnvart Eftirlitsstofnun EFTA. Þetta hefur hins vegar þann ókost að svigrúm þingsins og stjórnvalda minnkar óþarflega mikið.⁷

Þá kunna að sjálfsgöðu að vera sjálfstæð rök fyrir því að ganga lengra en tilskipunin gerir kröfu um, til dæmis vegna þess að stjórnvöld meta það svo að um leið og tilskipun er innleidd beri að bæta við reglum til að mæta íslenskum aðstæðum.⁸ Í reglum um þinglega meðferð EES-mála er lögð áhersla á að í stjórnarfrumvörpum sé gagnsætt að hvaða marki verið sé að ganga lengra en kröfur EES-gerðarinnar mæla fyrir um.⁹

Eins og fram kemur í fyrrnefndri skýrslu *Utenfor og innenfor* fylgja því kostir og gallar að taka svo mikið af alþjóðlegum reglum inn í landsrétt. Reglurnar eru oft og tíðum ítarlegri og stjórnvöld hafa minna svigrúm en almennt gerist með heimasmíðaðar reglur. Þær kunna því að virka íþyngjandi og þunglamalegar. Á móti kemur að á sumum sviðum hefur verið mjög mikið átak að þróa og ná samstöðu um reglur sem verða til í EES-samstarfinu. Þær eru því í vissum skilningi vinnusparandi frá sjónarhóli hvers og eins aðildarríkis.¹⁰

1.2 Undirbúningur og mótun ESB-gerða – aðkoma EFTA/EES-ríkja

Fjöldi sérfræðinganevnda og vinnuhópa er framkvæmdastjórn ESB til ráðgjafar þegar hún hefur undirbúning að löggjöf. EES-samningurinn veitir EFTA/EES-ríkjunum aðgang að fjölda slíkra nefnda. Þar segir að framkvæmdastjórnin skuli tryggja sérfræðingum EFTA/EES-ríkjanna eins víðtæka þátttöku og unnt er á viðkomandi sviðum við undirbúning á drögum að tillögum er síðar eiga að fara fyrir þær nefndir sem eru framkvæmdastjórninni til aðstoðar við beitingu framkvæmdarvalds hennar. EFTA/EES-ríkin eiga möguleika á að hafa áhrif á löggjöf ESB sem er í undirbúningi á þessu stigi með því að taka þátt í fundum slíkra nefnda.

EFTA/EES-ríkin hafa aðgang að nefndum framkvæmdastjórnarinnar en ekki að nefndum ráðsins og Evrópuþingsins. Að mati EFTA-skrifstofunnar eru rúmlega 80% af löggjöf ESB sem fellur undir gildissvið EES-samningsins samþykkt eingöngu af framkvæmdastjórninni. Á

⁷ Utenfor og innenfor, bls. 123.

⁸ Dæmi: Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011, sem geyma að hluta til ákvæði til innleiðingar tilskipun ESB en að hluta til heimasmíðuð ákvæði.

⁹ Í 5. gr. regnanna segir að í athugasemdum við viðkomandi lagafrumvarp skuli koma fram á með skýran og samræmdan hátt m.a. „að hvaða marki frumvarpið hafi að geyma frávik frá upphaflegu ESB-gerðinni, þ.e. hvort og þá að hve miklu leyti gengið er lengra en viðkomandi gerð gefur tilefni til og hvaða hlutar frumvarpsins eru viðbætur eða tengdir þættir sem viðkomandi ráðherra leggur til að verði lögfestir“.

¹⁰ Utenfor og innenfor, bls. 138.

móti kemur að sá hluti löggjafarinnar sem samþykktur er af ráðinu og þinginu er oft og tíðum löggjöf sem segja má að vegi þyngra og hafi meiri áhrif. Við þær aðstæður kann undirbúningsvinna EFTA-ríkjanna á fyrri stigum að vatnast út í meðförum ráðsins og þingsins á síðari stigum.

Þátttaka EFTA/EES-ríkjanna við mótun gerða í undirbúningi byggist að miklu leyti á virkni þeirra sjálfra. Kemur þar til þátttaka EFTA/EES-ríkjanna í fundum framkvæmdastjórnarinnar og með því að afla upplýsinga og viðbragða við þeim auk þess að eiga í ýmiss konar óformlegum samskiptum við stofnanir ESB og aðildarríkin. EFTA/EES-ríkin njóta aðstoðar EFTA-skrifstofunnar við þessa vinnu sem fer að mestu fram í gegnum vinnuhópa EFTA en í þeim eiga sæti sérfræðingar ráðuneytanna og undirstofnana þeirra. Vinnuhóparnir geta t.d. lagt fram skjöl með athugasemdum og ábendingum EFTA/EES-ríkjanna við tillögur að löggjöf sem undirnefnd afgreiðir áfram til ESB. Í slíkum tilfellum er möguleiki á svari frá framkvæmdastjórninni á sameiginlegum fundum EFTA og ESB.

Hvert og eitt EFTA/EES-ríki getur einnig sett fram athugasemdir og ábendingar við löggjöf í mótun í eigin nafni. EFTA/EES-ríkin ákveða hvert fyrir sig hvort og að hvaða marki sérfræðingar þeirra sækja fundi nefnda framkvæmdastjórnarinnar og hvaða málflutningur er viðhafður.

Löggjöf ESB sem er í mótun má skipta í þrjú stig: **Forstig** (e. *pre-pipeline aquis*), **vinnslustig** (e. *pipeline aquis*) og **samþykktarstig** (e. *adopted aquis*). EFTA/EES-ríkin geta komið að mótun reglna¹¹ sem eru á forstigi eða vinnslustigi hjá framkvæmdastjórninni.

1.2.1 Forstig

Framkvæmdastjórnin leggur að jafnaði fram hugmyndir um meiri háttar breytingar á reglum ESB með því að gefa út stefnumarkandi skjöl og skýrslur, svokallaðar **grænbækur** eða **hvítbækur** (e. *green paper, white paper*) og í sumum tilvikum eru **orðsendingar** (e. *communications*) upphaf slíkrar vinnu. Í grænbók er að finna álit ýmissa sérfræðinga á viðkomandi sviði, vísindamanna og innlendra stofnana. Hvítbók hefur hins vegar að geyma ítarlegri tillögur með pólitískara ívafi. Hvítbók beinist jafnt að aðildarríkjunum sem og stofnunum ESB. Orðsendingar hafa einkenni bæði hvítbókar og grænbókar. Þær beinast að öðrum ESB-stofnunum, annaðhvort með því að hvetja til aðgerða eða umræðna.

EFTA/EES-ríkin geta átt aðkomu að málum strax á þessu stigi í gegnum vinnuhópa EFTA eða hvert um sig.

Þess má geta að utanríkisráðuneytið skal veita utanríkismálanefnd upplýsingar um ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og önnur stefnumótandi skjöl á vettvangi ESB og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við Evrópusambandið, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

1.2.2 Vinnslustig - tillögur framkvæmdastjórnarinnar að gerðum sem eru lagðar fyrir Evrópuþingið og ráðið eða einungis ráðið til samþykktar

Framkvæmdastjórnin sendir tillögu að nýjum reglum til ráðsins og þingsins samkvæmt svonefndu samákvörðunarferli (e. *co-decision procedure*) og þá fer tillagan milli þingsins og ráðsins þar til samkomulag næst.

EFTA-skrifstofan annast bráðabirgðagreiningu á tillögum framkvæmdastjórnarinnar innan viku frá birtingu tillagnanna og sendir vinnuhópum með það fyrir augum að benda á hugsanleg altæk viðfangsefni sem varða EES (e. *horizontal issues*);

¹¹ Það er mótun reglnanna eins og þær taka síðan gildi innan ESB. Á seinni stigum geta EFTA/EES-ríkin að sjálfsögðu óskað eftir sérlausnum og aðlögunum.

- hvort þær varði EES (relevance)
- aðlaganir/skýringar/yfirlýsingar í tengslum við gerðir sem breytt er eða eru afturkallaðar með tillögunni,
- ákvæði sem fela í sér tilvísanir í gerðir sem ekki hafa verið teknar upp í EES-samninginn,
- ákvæði sem varða hugsanleg tveggja stoða málefni sem ekki falla undir bókun 1 við EES-samninginn,
- ákvæði sem varða þriðju lönd,
- ákvæði þar sem gert er ráð fyrir sektum sem ESB-stofnun leggur á,
- ákvæði þar sem gert er ráð fyrir viðurlögum á sviði refsiréttar,
- önnur altæk málefni.

Vinnuhópar ákveða hvort gera eigi athugasemdir af hálfu EFTA/EES-ríkjanna við tillögu framkvæmdastjórnarinnar.

EFTA-skrifstofan fylgist með og veitir upplýsingar um þróun tillögunnar þar til viðkomandi stofnun/stofnanir ESB samþykkja gerðina.

1.2.3 Vinnslustig - reglur sem settar eru einhliða af framkvæmdastjórninni

Á mörgum sviðum hefur framkvæmdastjórnin vald til að setja reglur án samákvörðunarferlis af því tagi sem lýst er hér að framan og eru reglurnar þá settar af henni einhliða og fjallað um tillögur að þeim í nefndum framkvæmdastjórnarinnar.

EFTA/EES-ríkin hafa aðgang að miklum fjölda nefnda innan framkvæmdastjórnarinnar sem falla undir svið EES-samningsins.¹² Það er á þessum vettvangi sem texti reglnanna er mótaður og möguleiki er á að koma að sjónarmiðum sem varða Ísland sérstaklega og gera tillögur að breytingum á texta. Þetta getur átt við hvort sem um er að ræða vinnu að tillögu framkvæmdastjórnarinnar til ráðsins og þingsins samkvæmt samákvörðunarferlinu eða vinnu við reglur sem framkvæmdastjórnin setur.

1.2.4 Samþykktarstig

Eftir að vinnsluferlinu er lokið hjá ESB og framkvæmdastjórnin, eða eftir atvikum ráðið og þingið, hafa lokið umfjöllun sinni er komið að því að gerð sé tekin til endanlegrar afgreiðslu.

Ef gerð er samþykkt þurfa EFTA/EES-ríkin að meta hvort hún eigi heima í EES-samningnum. Við það mat styðjast þau meðal annars við mat Evrópusambandsins sjálfs því gerðirnar eru ýmist merktar með „Text with EEA relevance“ eða ekki. Í sumum tilvikum þarf þetta mat að fara fram áður en gerð liggur endanlega fyrir. Algengustu tegundir gerða ESB eru reglugerðir (*e. regulations*), tilskipanir (*e. directives*) og ákvarðanir (*e. decisions*), en einnig eru tekin upp í samninginn í sérstökum tilvikum tilmæli (*e. recommendations*) og fleiri tegundir óbindandi gerða.

1.3 Verklag við undirbúning ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar

Þegar löggjöf sem fellur undir EES-samninginn hefur verið samþykkt hjá ESB er komið að því að undirbúa upptöku hennar í EES-samninginn. Myndast hefur ákveðið verklag um samvinnu stjórnvalda í EFTA/EES-ríkjunum og EFTA-skrifstofunnar. Hér á eftir verður verklaginu lýst í stuttu máli. Verklagsreglur um þetta efni hafa verið samþykktar af öllum ráðuneytum.

¹² Samkvæmt upplýsingum frá EFTA-skrifstofunni frá október 2014 á þátttaka sérfræðinga frá EFTA/EES-ríkjunum við um 222 nefndir og sérfræðingahópa á vegum framkvæmdastjórnar ESB.

Frá og með 20. október 2014 er um þrjú mismunandi ferli að ræða eftir því hvers eðlis sú gerð er sem til stendur að taka upp í samninginn: flýtimeðferð, stöðluð málsmeðferð og einfölduð málsmeðferð.¹³ Í upphafi tilgreinir EFTA-skrifstofan hvaða málsmeðferð hún telur eiga við en aðildarríkin geta gert athugasemdir við það ef svo ber undir.

1.3.1 Flýtimeðferð

Flýtimeðferð á við tiltekna flokka gerða ESB sem fela ekki í sér nein altæk viðfangsefni, þarfnast ekki neinna aðlagana og kalla ekki á að stjórnskipulegir fyrirvara séu gerðir. Undirnefndir, í samráði við vinnuhópa, setja saman lista yfir flokka gerða sem falla undir þessa meðferð og geta breytt þeim listum hvenær sem þörf krefur.

Innan viku frá birtingu gerðarinnar á skrá ESB eða í Stjórnartíðindum ESB sendir EFTA-skrifstofan viðkomandi sérfræðingum á Íslandi tengil á gerðina og flýtimeðferðarskjal með nauðsynlegum upplýsingum til að greina gerðina. Sérfræðingar hefja mat sitt á gerðinni og hafa til þess **6 vikur**. Ekki er gert ráð fyrir að sérfræðingar svari flýtimeðferðarskjalinu nema þeir leggist gegn flýtimeðferð enda feli gerðin í sér altæk viðfangsefni sem varða EES eða krefjist aðlagana eða að stjórnskipuleg skilyrði séu uppfyllt. Sérfræðingar geta lagst gegn flýtimeðferðinni hvenær sem er áður en drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar (Joint Committee Decision, JCD) eru send viðkomandi undirnefnd. Ef fram koma andmæli við flýtimeðferðinni skal fresturinn sem fyrirhugaður er í stöðluðu málsmeðferðinni hefjast þegar flýtimeðferðarskjalið er sent til viðkomandi vinnuhóps.

1.3.2 Stöðluð málsmeðferð

Þessi málsmeðferð á við um allar gerðir sem falla undir EES-samninginn og uppfylla ekki skilyrði um flýtimeðferð eða einfaldaða málsmeðferð.

Innan viku frá birtingu gerðarinnar á skrá ESB eða í Stjórnartíðindum ESB greinir EFTA-skrifstofan möguleg altæk viðfangsefni sem varða EES og sendir viðkomandi sérfræðingum á Íslandi¹⁴ gerðina auk staðalskjals með viðeigandi upplýsingum.

Í staðalskjalinu er gerð krafa um að:

- Tilgreind séu möguleg altæk viðfangsefni sem varða EES, svo sem aðlaganir/ skýringar/yfirlýsingar/ í tengslum við gerðir sem breytt er eða eru felldar úr gildi með gerðinni sem taka á upp, ákvæði sem fela í sér tilvísanir í gerðir sem ekki hafa verið teknar upp í EES-samninginn, ákvæði sem varða hugsanlega tveggja stöða málefni sem ekki falla undir bókun 1 við EES-samninginn, ákvæði sem varða þriðju lönd, ákvæði þar sem gert er ráð fyrir sektum sem ESB-stofnun leggur á, ákvæði þar sem gert er ráð fyrir viðurlögum á sviði refsiréttar, þörf á tvíhliða samningum eða öðru fyrirkomulagi, önnur altæk málefni.
- Tilgreint sé hvort gerðin varði EES.
- Lögð sé fram beiðni um aðlögun að gerðinni, ef við á.
- Tilgreint sé ef uppfylla þarf stjórnskipuleg skilyrði eins og um getur í 103. gr. EES-samningsins.

Sérfræðingar hefja mat á gerðinni og svara spurningum á staðalskjalinu og hafa til þess **16 vikur**. Útfyllt staðalskjal skal sent EFTA-skrifstofunni með afriti á sérfræðinga hinna EFTA/EES-ríkjanna.

¹³ Ákvörðun um þetta efni var tekin til að gera ákvarðanatöku skilvirkari og hraðari.

¹⁴ Yfirleitt er ljóst hvaða ráðuneyti eða stofnun á í hlut en fyrir kemur að fjalla þurfi um það sérstaklega og hefur þá utanríkisráðuneytið kallað aðila að borðinu til að fá úr því skorið.

Ef gerð sem fellur undir EES-samninginn krefst lagabreytingar svo hún verði innleidd í íslenskan rétt þarf að upplýsa um það strax á frumstigi með upplýsingum í staðalskjali og með yfirlitsblaði til utanríkisráðuneytis (svokallað „2. gr. eyðublað“ samkvæmt reglum um þinglega meðferð EES-mála).

Utanríkisráðuneyti skal senda utanríkismálanefnd gerðir sem fjallað er um í vinnuhópum EFTA, sem kalla á lagabreytingar hér á landi, til samráðs um sjónarmið er varða íslenska hagsmuni og hugsanlegar aðlaganir, sbr. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Í þinginu fjalla bæði utanríkismálanefnd og viðkomandi fagnefnd um gerðina og meta hvort sérstök sjónarmið skuli höfð til hliðsjónar vegna íslenskra hagsmuna við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Þegar lagabreytingar eru nauðsynlegar er ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni tekin með stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. EES-samningsins. Það þýðir að ákvörðunin tekur ekki gildi fyrr en Ísland hefur aflétt þessum fyrirvara. Samkvæmt EES-samningnum hefur hvert ríki 6 mánuði til þess. Stjórnskipulegum fyrirvara verður einungis aflétt af hálfu Íslands þegar Alþingi hefur með þingsályktun veitt samþykki sitt til að ákvörðun megi staðfesta ellegar hefur breytt lögum í því skyni. Sé ákvörðun staðfest á grundvelli heimildar í þingsályktun þarf alltaf að fylgja henni eftir með viðeigandi lagabreytingum til að gerð teljist innleidd á fullnægjandi hátt.

Kveðið er á um efni og málsmeðferð þingsályktunartillagna og lagafrumvarpa við innleiðingu á EES-gerðum í 4. og 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, sbr. nánar síðar.

1.3.3 Einfölduð málsmeðferð

Gerðir sem falla undir einfaldaða málsmeðferð eru ekki felldar undir EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Samkvæmt einfölduðu málsmeðferðinni gera EFTA/EES-ríkin samtímis tilhlýðilegar ráðstafanir sem samsvara þeim ráðstöfunum sem ESB gerir. Einfaldaða málsmeðferðin á einungis við um hluta gerða á sviði matvæla (heilbrigði dýra, dýraafurðir). Einfaldaða málsmeðferðin er einnig notuð vegna tiltekinna neyðargerða á sviði matvæla.

Innan viku frá birtingu gerðarinnar í Stjórnartíðindum ESB sendir EFTA-skrifstofan sérfræðingum á sviði matvæla gerðina ásamt upplýsingum um að gerðin falli undir einfaldaða málsmeðferð. Fjórum sinnum á ári lætur EFTA-skrifstofan sérfræðingum á sviði matvæla enn fremur í té lista yfir gerðir sem falla undir einfölduðu málsmeðferðina sem eru birtar í Stjórnartíðindum ESB á næstliðnum þremur mánuðum. Að fengnu samþykki sérfræðinga á matvælasviði bókar viðkomandi undirnefnd, fastanefndin og sameiginlega EES-nefndin listann.

1.3.4 Undirbúningur að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar

Þegar öll EFTA/EES-ríkin þrjú hafa skilað flýtimeðferðarskjali/staðalskjali útbýr EFTA-skrifstofan drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Ef engar aðlaganir fylgja drögum að ákvörðun nefndarinnar hefur EFTA-skrifstofan eina viku til að senda drögin til viðkomandi undirnefndar til samþykkis.

Ef gerð er krafa um aðlögun í drögum að ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar hefur EFTA-skrifstofan fjórar vikur til að senda drögin til viðkomandi vinnuhóps.

Bókun 1 við EES-samninginn fjallar um **altæka aðlögun**. Við gerð EES-samningsins var ljóst að aðlaga þurfti þær gerðir sem teknar voru upp í samninginn, t.d. varðandi aðfararorð gerðanna, málsmeðferð við breytingu á þeim, hlutverk ESA og fastanefndarinnar (þar sem framkvæmdastjórnarinnar er getið) og gildistöku gerðanna. Til að komast hjá umfangsmikilli vinnu við að umrita gerðirnar að því er þessi atriði varðar mælir bókunin fyrir um altæka

aðlögun á vissum sviðum, t.a.m. að inngangur gerðanna eigi við eins og nauðsynlegt sé vegna túlkunar gerðanna og svo framvegis.

Það sem fellur utan sviðs bókar 1 er þá nefnt **sértæk aðlögun** en með því er átt við að aðlaga þurfi einstakar gerðir ákveðnum aðstæðum eða hagsmunum. Í þeim tilvikum verður að gera greinarmun á tæknilegri aðlögun annars vegar og efnislegri aðlögun hins vegar. Sem dæmi um tæknilega aðlögun má nefna íslenskun á sérfræðiheimum og upptalningu á lögbærum yfirvöldum í EFTA-ríkjunum til samræmis við upptalningu lögbærra yfirvalda innan ESB. Dæmigerð efnisleg aðlögun væri undanþága frá ákvæðum gerðar, breytt viðmið eða mörk og frestun gildistöku.

Ósk um efnislega aðlögun kallar í öllum tilvikum á samningaviðræður við ESB um slíkt. Ýmist hafa þá EFTA/EES-ríkin sameiginlega afstöðu eða þá að það ríki sem óskar eftir sérstökum aðlögunum á grundvelli sinna hagsmuna setur fram beiðni um aðlögun sjálfstætt. Þegar um efnislega aðlögun er að ræða er ávallt mikilvægt að undirbúa rökin fyrir henni mjög vel þar sem framkvæmdastjórnin fer fram á skýringar á aðlöguninni. Slíkt krefst oftast töluverðar vinnu bæði hjá viðkomandi ráðuneyti í samvinnu við utanríkisráðuneyti auk samráðs við framkvæmdastjórnina og hin EFTA-ríkin. Eins og að framan greinir hefur reynst æ erfiðara að ná fram aðlögun af þessu tagi.

Sem dæmi um efnislega aðlögun sem Ísland hefur fengið má nefna reglur um innri markað fyrir raforku¹⁵ og öryggi á flugvöllum.¹⁶

Ef drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar fela í sér að aðlögun sé veitt eru þau send sérfræðingum sem gefa álit sitt innan tveggja vikna. Hafa ber í huga að sérfræðingarnir hafa þegar hér er komið sögu tekið þátt í samningaviðræðum við ESB ef um sértæka aðlögun að ræða og þekkja því aðlögunina vel sem skýrir hinn stutta frest. Sérfræðingar senda afrit af svari sínu til sérfræðinga hinna EFTA/EES-ríkjanna. Þegar drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hafa verið samþykkt af vinnuhópi eru þau send viðkomandi undirnefnd til samþykktar.

Umsjónarmaður undirnefndar, sem jafnan er starfsmaður í utanríkisráðuneytinu, sendir EES-tengilið þess ráðuneytis, sem umsjón hefur með ákvörðuninni, beiðni um eftirfarandi skjöl:

- Undirritunarblað
- Efnisútdrátt

Ráðuneytið staðfestir samþykki sitt fyrir því að gerð(ir) sem ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar vísar til verði hluti EES-samningsins með undirritunarblaðinu og tilgreinir hvort gerðin kalli á lagabreytingar eða hver lagastoð gerðar er. Staðfesting og undirritun fyrir hönd ráðuneytis er jafnframt staðfesting þess að viðkomandi ráðuneyti hafi afgreitt málið og ekki komi til athugasemda af þess hálfu á síðari stigum.

Undirritunarblað ber að senda til utanríkisráðuneytis innan tveggja vikna frá því að eftir því er óskað. Jafnframt skal senda efnisútdrátt vegna gerðarinnar, á rafrænu formi, sem lýsir innihaldi hennar og tilgangi, svo og áhrifum hennar á íslenskan rétt í stuttu máli.

Þegar undirritunarblað og efnisútdráttur liggur fyrir samþykkir utanríkisráðuneytið að drög að ákvörðun verði afhent ESB til samþykktar. Þegar framkvæmdastjórnin hefur fengið drögin í

¹⁵ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/54/EB frá 26. júní 2003 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 96/92/EB

¹⁶ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 300/2008 frá 11. mars 2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningssflugum og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2320/2002.

hendur er nokkuð misjafnt hve langan tíma hún tekur sér til að ljúka athugun sinni. Þegar um er að ræða ákvarðanir sem ekki fela í sér neinn aðlögunartexta tekur það yfirleitt a.m.k. tvo mánuði. Séu drög að ákvörðunum hins vegar með aðlögunartexta tekur það að jafnaði lengri tíma þar sem þá er nauðsynlegt að leggja þau fyrir ráðherraráðið og í sumum tilvikum einnig fyrir Evrópuþingið.

Ef vafi leikur á hvort gerð samræmist stjórnarskrá er unnið sameiginlegt álit forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis sem er síðan sent utanríkismálanefnd. Áður var að jafnaði leitað til fræðimanna utan Stjórnarráðsins við gerð slíkra álita. Þegar ljóst var hvaða viðmið ætti að leggja til grundvallar var ákveðið að yfirleitt væri nægjanlegt að vinna slíkt „innan hússálit“.¹⁷

1.3.5 Samþykki sameiginlegu EES-nefndarinnar á drögum að ákvörðunum

Fundir sameiginlegu EES-nefndarinnar eru haldnir reglulega eða u.þ.b. átta sinnum á ári. Um þremur vikum fyrir fund sendir EFTA-skrifstofan lista yfir mögulegar ákvarðanir, sem gætu verið á dagskrá næsta fundar, til utanríkisráðuneytisins. Eftir að öll EFTA/EES-ríkin og framkvæmdastjórnin hafa gert athugasemdir við listann, ýmist bætt við eða fækkað gerðum, er endanleg dagskrá sameiginlegu EES-nefndarinnar útbúin.

Áður en fundur sameiginlegu EES-nefndarinnar er haldinn leggur utanríkisráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn og óskar eftir samþykki hennar við því að ákvarðanirnar verði teknar í sameiginlegu EES-nefndinni.

Í minnisblaðinu eru efnisútdrættir gerða sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn og þar er tilgreint ef innleiðing gerðar krefst lagabreytingar og ákvörðun þurfi að taka með stjórnskipulegum fyrirvara. Jafnframt er tilgreint um þær gerðir sem ekki eru taldar kalla á lagabreytingar og í hvaða lögum er að finna lagastoð fyrir innleiðingu þeirra.

Minnisblaðið er einnig lagt fyrir utanríkismálanefnd Alþingis, sbr. 3. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, sem kveður á um upplýsingagjöf og samráð fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni. Hlutaðeigandi sérfræðingar Stjórnarráðsins gera grein fyrir efni minnisblaðsins á fundi utanríkismálanefndar eftir því sem við á.

Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar taka að jafnaði gildi daginn eftir að þær eru teknar. Gerðir sem teknar eru upp í samninginn með viðkomandi ákvörðun, eru því orðnar hluti af EES-samningnum strax daginn eftir, nema annað sé ákveðið eða gildistökudagur þeirra ekki runninn upp. Gildistaka getur því verið:

- a. Daginn eftir að ákvörðun er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni ef gerð hefur þegar öðlast gildi í ESB.
- b. Á gildistökudegi gerðarinnar, ef hann er síðar.
- c. Fyrsta dag annars mánaðar eftir að öll ríki hafa aflétt stjórnskipulegum fyrirvara sínum (nema gildistökudagur sé síðar í ESB), hafi slíkur fyrirvari verið gerður.

1.4 Innleiðing í íslenskan rétt og eftirlit með henni

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fylgist kerfisbundið með innleiðingu af hálfu aðildarríkjanna þriggja. Strax eftir gildistöku ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar minnir ESA

¹⁷ Dæmi: Álitsgerð um hvort innleiðing reglugerðar (EB) nr. 1901/2006 um lyf fyrir börn sem og hugsanlegar samsvarandi breytingar á aðlögunartexta vegna reglugerða (EB) nr. 726/2004 og nr. 658/2007, um önnur lyf, séu annmörkum háðar með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til ESA á valdi til sektarákvarðana, dags. 5. nóvember 2012, forsætis-, utanríkis- og velferðarráðuneyti. Sjá einnig Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð með tilliti til stjórnarskrár Íslands, álitsgerð forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og utanríkisráðuneytis, maí 2015.

hlutaðeigandi ráðuneyti á að gerð hafi öðlast gildi og að hana beri að innleiða. Sé gerð óinnleidd þremur mánuðum eftir gildistöku ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar sendir stofnunin hlutaðeigandi ráðuneyti formlegt áminningarbréf (e. *Letter of Formal Notice – LFN*) og er það fyrsta stig samningsbrotaferlis. Sé gerðin enn óinnleidd sjö mánuðum eftir gildistöku sendir stofnunin hlutaðeigandi ráðuneyti rökstutt álit (e. *Reasoned Opinion – ROP*) sem er undanfari þess að máli er vísað til EFTA-dómstólsins. Sé gerð óinnleidd ári eftir gildistöku má reikna með að ESA vísi málinu til EFTA-dómstólsins vegna þess að gerðin hafi ekki verið innleidd. Hér er oft um að ræða mál þar sem ekki er efnislegur ágreiningur heldur einfaldlega skortur á innleiðingu.

Utanríkisráðuneytið fer með fyrirsvar af hálfu íslenska ríkisins í samningsbrotamálum og undirbýr málsvörn í samvinnu við viðkomandi fagráðuneyti. Málsmeðferð fyrir dómstólnum er alla jafna skrifleg.

Á árinu 2014 höfðaði ESA 17 samningsbrotamál fyrir EFTA-dómstólnum og var þar um metfjölda að ræða. Af þessum málum voru 13 gegn Íslandi, þrjú gegn Noregi og eitt gegn Liechtenstein (ársskýrsla ESA 2014). Það sem af er árinu 2015 hafa sjö samningsbrotamál verið höfðuð gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum (tölur miðað við 1. september 2015).

Íslensk stjórnvöld skulu upplýsa ESA um það hvernig EES-gerðir hafa verið innleiddar. Innleiðing gerða í íslenskan rétt getur verið ýmiss konar, svo sem með lögum samþykktum af Alþingi, setningu reglugerðar af hálfu ráðuneyta, breytingum á eldri reglugerðum eða með öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Dæmi eru um að lögbundið sé að ráðuneyti skuli hafa samráð við tiltekna stofnun áður en stjórnvaldsfyrirmæli er varða EES eru sett (sjá 32. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005).

Eyðublaðið sem notað er til að upplýsa ESA um innleiðingu í landsrétt kallast „Form 1“ og er gefið út af ESA. Oftast er það fyllt út rafrænt og sent ESA í gegnum svokallaða ESA-gátt, en um hana fara öll formleg samskipti íslenskra stjórnvalda við ESA, í samræmi við samkomulag íslenskra stjórnvalda og ESA, dags. 14. júní 2007. Skjalasafn utanríkisráðuneytis annast það að koma erindum áfram um vefgáttina til ESA.

Í eyðublaði þessu eru veittar ýmsar upplýsingar um það hvernig viðkomandi gerð var tekin upp í íslenskan rétt, hvaða lög eða reglur innleiða hana og gera þarf grein fyrir hvort gerðin hafi verið innleidd að fullu eða að hluta og þá hverra aðgerða sé von til að innleiða hana að fullu. Með eyðublaðinu skal jafnframt fylgja afrit af lagatexta á íslensku eða texta viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæla (t.d. reglugerða, reglna og auglýsinga).

Ætlast er til að upplýsingar um innleiðingu séu sendar um leið og gerðin hefur öðlast gildi, en einnig er hægt að senda þær fyrr hafi reglur verið settar eða gerð innleidd áður en hún tekur gildi hér á landi. Eyðublaðið nægir jafnan til að uppfylla þá kröfu sem fram kemur í gerðinni um að tilkynna beri til ESA til hvaða aðgerða hafi verið gripið til þess að innleiða gerðina.

Tafla: Mál fyrir EFTA-dómstólnum eftir málaflokkum (1994-2015)

	Ísland	Liechtenstein	Noregur	Heildarfjöldi
Samningsbrotamál frá Eftirlitsstofnun EFTA	40	17	27	84
Mál gegn Eftirlitsstofnun EFTA	5	4	31	40
Ráðgefandi álit	30	21	46	97
Heildarfjöldi	75	42	104	221

Heimild: EFTA-dómstóllinn. Uppfært í ágúst 2015.

1.4.1 Þingmeðferð ákvarðana með stjórnskipulegum fyrirvara

Ef gerð krefst lagabreytingar til að hún verði innleidd í íslenskan rétt er ákvörðun tekin í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. EES-samningsins. Það þýðir að ákvörðunin tekur ekki gildi fyrr en Ísland hefur aflétt þessum fyrirvara. Samkvæmt EES-samningnum hefur hvert ríki 6 mánuði til þess.

Þegar ákvörðun hefur verið samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara, þarf samþykki Alþingis í formi þingsályktunar (eða laga ef sú leið er farin sem er þó sjaldgæft) til þess að unnt sé að aflétta fyrirvaranum, sbr. 21. gr. stjórnarskrárinnar og 4. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Utanríkisráðuneyti vinnur þingsályktunartillögu í samstarfi við viðkomandi ráðuneyti. Fagráðuneyti sér að jafnaði um efnislega umfjöllun um gerðina en utanríkisráðuneytið um formlega hlið málsins. Utanríkisráðherra leggur fram þingsályktunartillöguna. Í henni er leitað eftir samþykki Alþingis til að heimila ríkisstjórn að staðfesta tilgreinda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Með þingsályktunartillögu fylgir ákvörðunin í íslenskri þýðingu sem og þýðing á gerðinni sjálfri.

Þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun, og ákvörðun verið staðfest með stoð í þeirri ályktun, sér utanríkisráðuneyti um að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni um að stjórnskipulegum fyrirvara hafi verið aflétt. Ákvörðunin öðlast gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir að nefndinni hefur borist slík tilkynning frá þeim samningsaðila sem síðast tilkynnir að hann hafi uppfyllt stjórnskipuleg skilyrði fyrir samþykkt á viðkomandi ákvörðun. Gerðin öðlast þá jafnframt gildi á EES-svæðinu nema gildistökudagur hennar sé síðar innan ESB.

Tafla: Fjöldi stjórnskipulegra fyrirvara og aflétting þeirra

	Ísland		Noregur		Lichtenstein	
	Alls	Tafir	Alls	Tafir	Alls	Tafir
2011	10	9	5	5	5	2
2012	17	8	14	10	8	0
2013	11	9	8	7	9	5
2014	4	2	13	4	3	2
Samtals	42	28	40	26	25	9

Alls = Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem gerður er stjórnskipulegur fyrirvari.

Tafir = Fjöldi ákvarðana sameiginlegu nefndarinnar þar sem stjórnskipulegum fyrirvara var ekki aflétt innan 6 mánaða frestsins.

Heimild: EFTA-skrifstofan í Brussel.

1.4.2 Löggjafarvinna og útgáfa stjórnvaldsfyrirmæla

Undirbúningi og meðferð lagafrumvarpa til að innleiða EES-gerðir er í meginráttum eins háttáð og við á um önnur frumvörp. Gæta þarf þó að nokkrum viðbótaratriðum eins og nánar er vikið að í reglum um starfshætti ríkisstjórnar og Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Samkvæmt 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal hlutaðeigandi ráðuneyti undirbúa samhliða eða í framhaldi af framlagningu þingsályktunartillögu um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara nauðsynleg frumvörp til lagabreytinga.

Útgáfa stjórnvaldsfyrirmæla til að innleiða EES-gerðir er með sama sniði og endranær.

1.4.3 Undanþágur frá málsmeðferð

Í bráðatilvikum má víkja frá málsmeðferð eftir því sem við á í kjölfar samkomulags við EFTA/EES-ríkin. Það á til dæmis við ef gerð verður af einhverjum ástæðum að taka gildi samtímis á öllu EES-svæðinu.

1.5 Verkaskipting í íslenskri stjórnslu

Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á framkvæmd þeirra þátta EES-samningsins sem undir það heyra. Þannig er það í verkahring ráðuneytanna að fylgjast með löggjöf ESB í mótun eftir því sem kostur er, yfirfara og greina nýja löggjöf sem fellur undir samninginn og skilgreina íslenska hagsmuni í því sambandi, t.d. að skilgreina þær breytingar sem löggjöfin kallar á, mögulegan kostnað eða sparnað og réttarfarsleg áhrif. Þá hafa ráðuneytin samráð við hagsmunaaðila um einstakar gerðir eftir því sem við á. Innleiðing gerða er síðan enn fremur á hendi þess ráðuneytis sem umsjón hefur með viðkomandi málaflokki.

Utanríkisráðuneytið ber almenna ábyrgð á framkvæmd EES-samningsins og gegnir tilteknu samræmingarhlutverki í því sambandi. Fulltrúar Íslands í sameiginlegu EES-nefndinni og í undirnefndum I-V hjá EFTA koma úr utanríkisráðuneytinu. Utanríkisráðuneytið undirbýr fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og utanríkisráðherra leitar samþykkis ríkisstjórnar fyrir ákvörðunum sem þar eru á dagskrá. Utanríkisráðuneytið hefur með höndum ýmis samskipti við Eftirlitsstofnun EFTA og ráðuneytið ber ábyrgð á málarekstri og vörnum frammi fyrir EFTA-dómstólum í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti og annast önnur samskipti við dómstólinn. Þá leiðir utanríkisráðuneytið starf EES-tengiliða ráðuneytanna og stýrir nefnd hagsmunaaðila um EES-regluverk.

Þá annast utanríkisráðuneytið samskipti við Alþingi á grundvelli reglna um þinglega meðferð EES-mála. Utanríkismálanefnd hefur yfirumsjón með umfjöllun nefnda Alþingis um EES-mál, sbr. 1. gr. reglnanna. Á skrifstofu Alþingis hefur ritari EES-mála umsjón með þeim verkum sem skrifstofan sinnir á sviði EES-mála.

Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins er deild innan ráðuneytisins. Meginhlutverk hennar er að þýða gerðir sem heyra undir EES-samninginn samkvæmt ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar og aðra texta sem tengjast Evrópska efnahagssvæðinu. Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar eru einnig þýddar á íslensku og er það gert hjá EFTA-skrifstofunni í Brussel. Ákvarðanir og gerðir eru birtar í EES-viðbæti við stjórnartíðindi ESB¹⁸ og í gagnagrunninum EEA-Lex.¹⁹

Í utanríkisráðuneytinu eru það viðskiptaskrifstofa og laga- og stjórnsýsluskrifstofa sem sinna málefnum EES-samningsins. Þar starfa samtals um tveir til þrjú starfsmenn við framkvæmd EES-samningsins.

Hjá sendiráði Íslands í Brussel starfa fimm starfsmenn á vegum utanríkisráðuneytisins að framkvæmd EES-samningsins. Auk þess hafa þeir með höndum önnur störf á verksviði sendiráðsins.

¹⁸ <http://www.efta.int/publications/eea-supplements>

¹⁹ <http://www.efta.int/eea-lex>

Í Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins starfa 37 manns. Auk starfsstöðvarinnar í Reykjavík eru starfsstöðvar á Akureyri, Ísafirði og Seyðisfirði. Á árinu 2014 voru gerðir sem samtals þekja 7300 bls. teknar í EES-samninginn, en stöðluð blaðsíða er á við tvær A4 síður.

Forsætisráðuneytið hefur undanfarið ár leitt starf stýrihóps ráðuneytanna um framkvæmd EES-samningsins. Einnig annast forsætisráðuneytið gæðaeftirlit vegna lagafrumvarpa ríkisstjórnarinnar, þ.m.t. frumvarpa sem ætlað er að innleiða EES-gerðir. Þá leiðir ráðuneytið vinnu ráðuneytanna við mat á því hvort innleiðing tiltekinnar EES-gerðar samrýmist stjórnarskránni.

2 Hver er staðan nú frá sjónarhóli ráðuneytanna?

Fulltrúar ráðuneytanna í stýrihópnum hafa lagt mat á framkvæmd EES-samningsins hver fyrir sitt leyti. Jafnframt óskaði stýrihópurinn eftir að ráðuneytin svöruðu spurningalista um þetta efni (sjá fylgiskjal 3). Eftirfarandi samantekt er byggð á innleggi og svörum ráðuneytanna.

2.1 Skipulag EES-vinnunnar í ráðuneytum

Sérstakir verkferlar fyrir EES-mál hafa verið innleiddir í öllum ráðuneytum utan velferðarráðuneytis (VEL) og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (ANR). Þá eru að einhverju leyti notaðar verkefnisáætlanir fyrir nýjar EES-gerðir, upptöku þeirra í EES-samninginn og innleiðingu í öllum ráðuneytum utan velferðarráðuneytis. Flest ráðuneyti setja að eigin sögn EES-mál í forgang og reyna eftir megni að standast tímafresti. Í fjórum ráðuneytum er einn tiltekinn starfsmaður ábyrgur fyrir EES-málum. Verkaskipting milli ráðuneytis og undirstofnana þess í EES-málum er með sínu sniði á hverjum stað fyrir sig og byggist oftast á samkomulagi, ýmist formlegu eða óformlegu, eða hefð. Almenn virðist stærstur hluti EES-vinnu í ráðuneytum tengjast innleiðingu gerða.

Velferðarráðuneytið (VEL) hefur breytt verklagi varðandi innleiðingu EES-gerða. Ferlar við innleiðingu eru nú flokkaðir niður í 13 fasa í málaskrá ráðuneytisins. Markmiðið er að vinnan verði skilvirkari, tímafrestir virtir og betri yfirsýn fáist yfir stöðu mála.²⁰

Hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu (FJR) kemur fram að mikið sé leitað til Fjármálaeftirlitsins og Ríkiskaupa vegna gerða sem heyra undir ráðuneytið.

Hjá innanríkisráðuneytinu (IRR)²¹ kemur fram að einn starfsmaður haldi utan um innleiðingarferilinn og samskipti tengd EES-gerðum við utanaðkomandi aðila, svo sem ESA, Alþingi og utanríkisráðuneytið. Sérfræðingar bera ábyrgð á sínum málefnaviðum og undirrita staðalskjöl og undirritunarblöð með efnisútdrætti en EES-tengiliður ber ábyrgð á að útbúa drög að þeim skjölum. Þetta vinnufyrirkomulag hafi gefist vel og aukið samræmi í meðferð EES-mála.

Hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu (UAR)²² kemur fram að leitast hafi verið við að formfesta vinnulag við innleiðingu EES-gerða með samþykkt vinnuferla og hafi það gefist vel. Almenn umsjón með framkvæmd EES-samningsins er í höndum lögfræðings, en verkefni hans fela m.a. í sér að hafa heildaryfirlit um stöðu innleiðinga gerða og eftir atvikum eftirfylgni með framgangi innleiðingar tiltekinnna gerða sem og samskipti við utanríkisráðuneytið og önnur ráðuneyti, EFTA-skrifstofuna og ESA. Þá hefur sérstakur EES-ritari umsjón með skráningu erinda í málaskrá, sendir EES-gerðir til greiningar hjá stofnunum ráðuneytisins og sér um undirbúning og sendingu skjala til UTN, EFTA-skrifstofunnar og ESA. Enn fremur er skilgreindur ábyrgðarmaður í hverjum málaflokki EES-mála og er hlutverk hvers ábyrgðarmanns að fylgjast með væntanlegum EES-gerðum, yfirferð á greiningum stofnana á EES-gerðum, annast frágang á reglugerðum til innleiðingar á EES-gerðum og gerð frumvarpa til innleiðingar á EES-gerðum.

UAR sendir allar EES-gerðir til greiningar hjá hlutaðeigandi stofnun þess. Stofnanirnar skila staðalskjali og upplýsingablaði fyrir gerð. Ef EES-gerð kallar á verulegan kostnað gerir hlutaðeigandi stofnun kostnaðarmat. Framangreind gögn eru síðan yfirfarin af ráðuneytinu. Stofnanirnar gera einnig drög að reglugerðum til innleiðingar á EES-gerðum sem ráðuneytið

²⁰ Minnisblað, dags. 15. desember 2014.

²¹ Minnisblað, dags. 11. desember 2014.

²² Minnisblað, dags. 5. nóvember 2014.

tekur til athugunar og frágangs í samráði við hlutaðeigandi stofnun. Ráðuneytið sér um gerð frumvarpa til innleiðingar á EES-gerðum í samráði við stofnunina.

Hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu (ANR) er innleiðing EES-gerða á þremur skrifstofum, þ.e. skrifstofu matvæla, landbúnaðar- og byggðamála, skrifstofu iðnaðar- og orkumála og skrifstofu viðskipta, nýsköpunar- og ferðaþjónustu. Tveir EES-tengiliðir starfa í ráðuneytinu og annast formleg samskipti við utanaðkomandi aðila, þ.e. utanríkisráðuneytið og ESA. Sérfræðingar ráðuneytisins á viðkomandi skrifstofum senda gerðir til greiningar hjá undirstofnunum en einnig er haft samráð við hagsmunaaðila í atvinnulífinu eftir því sem við á. Sérfræðingar útbúa staðalskjöl, undirritunarblöð og efnisútdrætti í samvinnu við undirstofnanir.

2.2 Löggjöf ESB í mótun

Hjá Hagstofu Íslands (FOR), IRR og UTN er við lýði ákveðin stefna varðandi það hvernig fylgst er með löggjöf í mótun. Önnur ráðuneyti hafa ekki innleitt sérstaka stefnu að þessu leyti. Almennt virðist nokkuð algengt að ráðuneytin fylgjist með löggjöf í mótun, einkum varðandi stærri gerðir, en sjaldgæft að reynt sé að hafa áhrif á hana. Ástæða þess að ekki hefur reynt unnt að fylgjast með, eða verið reynt að hafa áhrif á, löggjöf í mótun er að of fáir sérfræðingar/lögræðingar á viðkomandi málefnasviðum eru starfandi innan fagráðuneytanna. Í því sambandi er oftast en ekki mikilvægt að sérfræðingar geti sótt fundi erlendis sem er bæði tímafrekt og kostnaðarsamt. Hafa fjármunir hvorki verið fyrir hendi til að ráða fleiri sérfræðinga til að sinna þessum verkefnum né senda þá sem fyrir eru á fundi erlendis.

Fram kemur hjá ANR að reynt sé eftir fremsta megni að fylgjast með stefnumótun og löggjöf í mótun en miklu meiri þátttöku þurfi til ef ætlunin er að hafa áhrif á efni gerða. Reynt hafi verið að bregðast við með því að nýta betur fulltrúa ráðuneytis í Brussel, starfsfólk EFTA-skrifstofunnar og norsk starfssystkin sem vekja þá athygli á tilteknum atriðum. Þessi skortur á vöktun geti valdið örðugleikum á síðari stigum. Af hálfu bæði skrifstofu orkumála og viðskiptamála í ANR er nefnt að stundum taki Norðurlöndin sig saman um ákveðin atriði og reyni sameiginlega að fá í gegn breytingar.

Fram kemur hjá FJR²³ að nú standi fyrir dyrum að innleiða um 80 gerðir á sviði fjármálamarkaða og allt að 300 gerðir séu væntanlegar á næstu árum. Starfsfólk hafi ekki haft tök á að fylgjast með vinnslu gerðanna eða sækja sér þekkingu um efnistösk erlendis, meðal aðildarríkjanna eða í Brussel. Það valdi því að erfitt reynist að skilja og greina efnið til hlítar.

Fram kemur hjá UAR²⁴ að ráðuneytið og stofnanir þess reyni eftir fremsta megni að fylgjast með undirbúningi löggjafar ESB en á síðustu árum hafi fjármunir sem ætlaðir eru í það verkefni verið skornir niður þannig að verulega hafi dregið úr þátttöku sérfræðinga á fundum erlendis. Ráðuneytið hafði um tíma fulltrúa í Brussel og gafst það fyrirkomulag að sögn mjög vel við að fylgjast með væntanlegri löggjöf, miðla upplýsingum og tryggði oft þátttöku á fundum sem ella hefði ekki verið unnt að sækja.

Fram kemur hjá IRR²⁵ að lítil vinna sé lögð í það í ráðuneytinu að fylgjast með vinnu ESB við að undirbúa nýjar reglur og hafa áhrif á þær. Nýverið hafi þó fulltrúi ráðuneytisins byrjað að sækja fundi svokallaðrar EASA-nefndar sem fer yfir tillögur að reglum sem koma frá Flugöryggisstofnun Evrópu. Einnig hafi ráðuneytið sótt fundi framkvæmdastjórnarinnar um póstmál og neytendamál. Samgöngustofa sækir fundi nefndar ESB um sameiginlegt evrópskt flugrymi, nefndar ESB um flugvernd og að einhverju leyti nefndar ESB um siglingavernd og

²³ Minnisblað, dags. 10. nóvember 2014.

²⁴ Minnisblað, dags. 5. nóvember 2014.

²⁵ Minnisblað, dags. 11. desember 2014.

um siglingaöryggi. Þá sæki Neytendastofa fundi á vettvangi ESB. Frá haustinu 2015 hafi ráðuneytið fulltrúa í Brussel sem fylgist með málefnum EES-samningsins og Shengen-samstarfsins. Hjá ráðuneytinu sé í undirbúningi að vinna stuttan efnisútdrátt úr þeim gerðum sem unnið er að á vettvangi ESB og setja á vefinn til kynningar og upplýsingar. Þá séu gerðir kynntar í fagráðum ráðuneytisins. Varðandi dæmi um að fylgst sé með gerðum í mótun nefnir ráðuneytið svið flugverndar, aksturs- og hvíldartíma atvinnubílstjóra og viðskiptakerfi með losunarheimildir í flugi auk reglugerða um fjarskipti um BEREC. Ekki séu mörg dæmi um að sjónarmiðum Íslands sé komið að við mótun gerða og ekki sé tekið tillit til þeirra í öllum tilfellum. Einhver dæmi séu úr flugi, t.d. tölfraeðiviðmið fyrir hæfni eftirlitsmanna í tilteknu eftirliti í flugi. Þá hafi séríslensk ákvæði komið inn í tilskipun um öryggi sjófarenda.

Fram kemur hjá VEL að ráðuneytið reyni eftir fremsta megni að fylgjast með undirbúningi löggjafar Evrópusambandsins en fjármagn hefur verið skorið niður á undanförunum árum með þeim afleiðingum að dregið hefur úr þátttöku sérfræðinga á fundum erlendis. Ráðuneytið hefur ekki fulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel sem gæti fylgst með gerðum á forstigi og komið sjónarmiðum velferðarráðuneytisins á framfæri.²⁶ Fram kemur að þessa stundina sé sérstaklega fylgst með yfirstandandi endurskoðun gildandi ESB-reglugerða um samræmingu almannatryggingakerfa.

Utanríkisráðuneytið er umsjónaraðili löggjafar um tilkynningar tæknilegra reglna, IMI & SOLVIT upplýsingakerfin og varnartengdar vörur. Við upptöku IMI & SOLVIT gerðanna var lögð áhersla á að íslenska yrði jafngild tungumálum aðildarríkjanna við framkvæmd reglnanna og náðist það í gegn. Þýðingar vegna IMI-upplýsingakerfisins eru kostaðar af ESB og einnig ferðakostnaður vegna samráðsfunda um kerfið. Lítil vinna á sér stað við að vakta og hafa áhrif á löggjöf ESB í mótun um tilkynningar tæknilegra reglna auk þess sem um er að ræða málaflokka þar sem ekki verður séð að Ísland eigi, að mati ráðuneytisins, sérhagsmuna að gæta.

Fram kemur hjá MMRN²⁷ að að jafnaði hafi ekki verið tók á aðkomu að undirbúningi gerða á forstigi fyrir utan hinar hefðbundnu athugasemdir sem vinnuhópar EFTA senda frá sér til framkvæmdastjórnarinnar. Þó eru nokkrar undantekningar, t.d. með þátttöku í tengiliðafundum (e. contact committees) þar sem gildandi tilskipanir og tillögur um breytingar á þeim eru ræddar og á það einkum við höfundarréttarmál og fjölmiðla. Norðurlönd hafa átt samstarf um höfundarréttarmál og staðið saman að tillögum og kröfum um breytingar á gerðum á forstigi.

2.3 Upptaka gerða í EES-samninginn

Sjaldan virðist vera eftir því sóst að gerð sé löguð að séríslenskum aðstæðum, þótt einstaka dæmi megi finna um það. Árangur af slíkri viðleitni er almennt takmarkaður. Þó virðist unnt að koma að sjónarmiðum byggðum á góðum og málefnalegum rökum og til eru dæmi um að aðlaganir hafi fengist. Sem helstu ástæður þess að upptaka gerða í EES-samninginn dregst stundum úr hömlu nefna ráðuneytin að þingleg meðferð mála hafi tekið langan tíma og að of fáir sérfræðingar starfi á viðkomandi málefnasviðum innan fagráðuneytanna. Skortur á fjármagni innan ráðuneytanna hafi leitt til þess að ekki hafi verið unnt að ráða fleiri sérfræðinga í því skyni að hraða upptöku gerða. Þá sé ferli við upptöku gerða óþarflega flókið. Utanríkisráðuneytið nefnir að skortur sé á forgangsröðun EES-mála.

²⁶ Minnisblað, dags. 15. desember 2014.

²⁷ Minnisblað, dags. 30. október 2014.

Samkvæmt UAR verður almennt sífellt torsóttara að fá efnislegar aðlaganir við gerðir, þ.e.a.s. aðrar aðlaganir en sem tengjast eðli EES-samningsins.²⁸ Vænlegra sé að hafa áhrif á mótunarstiginu en að fá aðlögun eftir að löggjöf hefur verið samþykkt af ESB.

Hjá VEL kemur fram að nokkuð algengt sé að sóst sé eftir tæknilegum aðlögunum á sviði almannatrygginga og að árangur af slíkri viðleitni sé jafnan góður. Sem dæmi um slíkan árangur megi nefna aðlaganir við viðauka 6 við EES-samninginn.

Lítið er um að farið sé fram á sérstakar aðlaganir á gerðum sem falla undir verksvið MMRN. Í flestum tilvikum fara hagsmunir Íslands og Noregs saman og síðarnefnda ríkið sér þá um að gæta hagsmuna beggja að þessu leyti. Leitað er álits hagsmunaaðila hér á landi í sérstökum tilvikum en ekki með reglubundnum hætti.

Fram kemur hjá ANR að fremur algengt sé að sóst sé eftir aðlögun fyrir orkugerðir vegna séríslenskra aðstæðna sem séu helstar: hátt hlutfall endurnýjanlegrar orku og einangrun frá raforkumarkaði Evrópu. Einnig sé nokkuð um að sóst sé eftir aðlögunum vegna þess að verið sé að setja á fót sérstakar stofnanir innan ESB sem þurfi að laga að tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Lítið er um nýja löggjöf á þeim löggjafarsviðum sem utanríkisráðuneytið hefur umsjón með. Þegar ný löggjöf kemur inn í samninginn er talsvert um að samráð sé haft við önnur ráðuneyti og í sumum tilfellum Alþingi enda varðar hluti þeirrar löggjafar sem undir ráðuneytið heyrir Stjórnarráðið í heild, einkum lög um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu nr. 57/2000.

2.4 Innleiðing gerða

Í flestum tilvikum hefst vinna við innleiðingu gerða í ráðuneytunum við upptöku þeirra í EES-samninginn. Þegar spurt er um helstu ástæðu þess að innleiðing gerða dregst stundum úr hömlu nefna þrjú ráðuneyti að hin þinglega meðferð sé þung í vöfum. Þá sé það staðreynd að of fáir sérfræðingar starfi á viðkomandi málefnasviðum innan Stjórnarráðsins og þannig vinnist ekki tími til að innleiða gerðir. Einnig nefnir UAR að bið eftir þýðingum og birtingu gerða í EES-viðbæti hafi áhrif á hversu langan tíma tekur að innleiða gerðir á málefnasviði þess ráðuneytis. Sem dæmi um mögulegar leiðir til úrbóta er nefnt að innleiðing EES-gerða verði sett frammar í forgangsröðun verkefna innan fagráðuneytanna, hvort sem önnur verkefni verið þá látin bíða eða fjárveitingu veitt til að ráða fleiri sérfræðinga. Einnig að fyrirkomulagi við birtingu gerða í Stjórnartíðindum verði breytt og að vinna við innleiðingu hefjist fyrir í ferlinu.

Hjá VEL kemur fram að of fáir sérfræðingar starfi á þeim málefnasviðum sem lúta að EES-samningnum og þegar verkefnum sé forgangsraðað mæti innleiðing gerða oft afgangi, ekki síst þegar efni þeirra hefur ekki áhrif hér á landi. Lausn geti falist í fjölgun sérfræðinga á viðkomandi málefnasviðum.

Fram kemur hjá IRR²⁹ að sett hafi verið það markmið að gerðir verði alla jafna innleiddar þremur mánuðum eftir að þær eru komnar inn í EES-samninginn. Þá sé undirbúningur núna hafinn að innleiðingu um leið og gerðin hafi verið fullmótuð á vettvangi ESB.

Sömuleiðis kemur fram hjá UAR³⁰ að nýverið hafi verið tekið upp það verklag að stofnanir ráðuneytisins hefji undirbúning reglugerðar um leið og greining á gerðinni hefjist. Þegar um

²⁸ Minnisblað, dags. 5. nóvember 2014.

²⁹ Minnisblað, dags. 11. desember 2014.

³⁰ Minnisblað, dags. 5. nóvember 2014.

sé að ræða einfaldar gerðir skili stofnunin drögum að reglugerðum um leið og staðalskjali og upplýsingablaði er skilað.

Fram kemur hjá ANR að ef gerðir eru einfaldar, þ.e. hægt er að innleiða þær með stjórnvaldsfyrirmælum eða minni háttar breytingum á löggjöf, þá stuðli það að því að innleiðing sé innan tímamarka.

Þó að löggjöfin um tilkynningar tæknilegra reglna (lög nr. 57/2000) hafi verið innleidd hér á landi vantar nokkuð upp á varðandi framkvæmd hennar. Afar fáar tæknilegar reglur eru tilkynntar frá Íslandi og sker Ísland sig nokkuð úr hvað þetta varðar. Reynt hefur verið að bæta framkvæmdina á ýmsan hátt, einkum með fræðslufundum fyrir Stjórnarráðið og eins hefur tilkynningarskyldan verið sett á gátlista um frágang lagafrumvarpa.

Fram kemur hjá UAR³¹ að skoða þurfi fyrirkomulag við birtingu EES-gerða í Stjórnartíðindum. Telja verði æskilegast að reglugerðir til innleiðingar á EES-gerðum ásamt EES-gerðinni sjálfri séu birtar í Stjórnartíðindum. Hins vegar sé staðan sú að ráðuneytið forðist að birta reglugerðir í Stjórnartíðindum, sérstaklega langar reglugerðir, vegna kostnaðar við birtinguna. Þess í stað sé notast við birtingu í EES-viðbæti og gerðir innleiddar með tilvísunaraðferð.

2.5 Samskipti við Alþingi

Fram kemur hjá ANR sú hugmynd að Alþingi setji á fót sérstaka EES-nefnd. Þá væri æskilegt að mati ráðuneytisins að ráðherrar mæti fyrir utanríkismálanefnd (eða EES-nefnd ef af yrði) ásamt embættismönnum. Þess má geta að í Noregi er alvanalegt að ráðherra EES-mála, ásamt ráðherrum viðkomandi málaflokka eftir atvikum, kynni EES-mál fyrir Evrópunefnd Stórbingsins, t.d. í aðdraganda funda sameiginlegu EES-nefndarinnar.

2.6 Þýðingar

Fram hefur komið hjá FJR að fyrirsjáanlegt sé vandamál við þýðingu gerða á sviði fjármálamarkaðar vegna umfangs, ekki síst ef þýða á alla tæknistaðla sem gagnast mjög afmörkuðum hópi.³²

³¹ Minnisblað, dags. 5. nóvember 2014.

³² Minnisblað, dags. 10. nóvember 2014.

3 Samantekt um stöðu mála

Þegar stýrihópurinn var settur á laggirnar sumarið 2014 má segja að staðan hafi aldrei verið alvarlegri hvað varðar framkvæmd EES-samningsins í formlegum skilningi. Á undanförunum árum hefur þeim gerðum sem bíða upptöku í samninginn fjölgað jafnt og þétt og voru þær orðnar rúmlega 600 um mitt ár 2014. Hér er ekki um séríslenskt vandamál að ræða heldur sameiginlegt mál EFTA/EES-ríkjanna, eins og lesa má úr skýrslu sameiginlegu EES-þingmannanefndarinnar frá árinu 2013.³³ Fram kemur að ein skýring á auknum halla sé að ESB noti í vaxandi mæli reglugerðir frekar en tilskipanir (væntanlega er átt við að á meðan tilskipanir þurfa sams konar og jafntímefrekar innleiðingarráðstafanir í ESB-ríkjum og EFTA-ríkjum þá er það bara í EFTA-ríkjunum Noregi og Íslandi sem reglugerðir kalla á sérstaka innleiðingu) auk þess sem löggjafarstarfið hafi verið að aukast á þessu sviði. Tekið er mið af því að EFTA-hliðin hafi verið að bæta ferla sín megin.³⁴ Á þessum tíma var innleiðingarhalli Íslands vegna tilskipana 3,2% samkvæmt skýrslu ESA.³⁵

Ráð Evrópusambandsins hefur einnig ályktað nýlega um stöðu mála. Þar segir í kafla um Evrópska efnahagssvæðið að ráðið telji tafir við upptöku gerða í EES-samninginn, sem og tafir við innleiðingu þeirra í landsrétt EFTA/EES-ríkjanna, sérstakt áhyggjuefni. Áherslu verði að leggja á aukna viðleitni aðildarríkjanna að þessu leyti til að tryggja einsleitni í löggjöf og réttaröryggi.³⁶

Fram kemur að spurningar um hvort ný löggjöf falli undir EES-samninginn, ofnotkun á möguleikum til að fara fram á aðlaganir og undanþágur, tafir á að uppfylla stjórnskipuleg skilyrði og innleiðing og eftirfylgni með skuldbindingum leiði til sundrunar innra markaðarins og ójafnrar réttarstöðu aðila innan efnahagssvæðisins.³⁷ Í kafla um Ísland hvetur ráðið sérstaklega til þess að Íslendingar auki hratt og örugglega viðleitni til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum hvað varðar tímanlega innleiðingu evrópskrar löggjafar.³⁸ Sambærilegar aðfinnslur er ekki að finna í köflum um Noreg og Liechtenstein.

³³ „A growing concern for the EU is the significant number of EEA-relevant legal acts that have already been adopted by the EU, but where their inclusion in the EEA Agreement is pending. This so-called “backlog” of legal acts undermines the legal certainty and homogeneity of the Internal Market.“ EEA Joint Parliamentary Committee: Report on the future of the EEA and the EU’s relations with the small-sized countries and Switzerland, 30. maí 2013, bls. 6.

³⁴ „While it is inherent in the EEA Agreement that there will be a certain delay in the incorporation of a legal act after it has been adopted in the EU, it is essential to keep this period to an absolute minimum. The administrative changes of 2012 show that the streamlining of procedures can yield concrete results. This should be pursued further by critically reviewing current practices and examining possibilities for speeding up the procedure at all stages of the incorporation process. The streamlining of procedures in order to speed up the incorporation of relevant legislation into the EEA Agreement is becoming a matter of urgency, particularly in view of a more stringent approach towards the implementation of Single Market rules in the EU.“ Sama heimild.

³⁵ Internal Market Scoreboard, ESA, febrúar 2014, bls. 6-7. Á sama tíma var innleiðingarhallinn 1% í Liechtenstein og 1,8% í Noregi. Að meðaltali var hann 0,7% í ríkjum Evrópusambandsins.

³⁶ „The Council nonetheless notes with concern the recurrent backlog and delays incurred during the entire process of incorporation of EU legislation into the EEA Agreement, as well as in the implementation and enforcement of relevant legislation in the EEA EFTA states. In this context, the Council strongly emphasizes the need for renewed efforts in order to ensure homogeneity and legal certainty in the European Economic Area.“ Council conclusions on a homogenous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries, General Affairs Council meeting, Brussel, 16. desember 2014, bls. 5.

³⁷ Sama heimild.

³⁸ „Regarding cooperation under the EEA Agreement, and in view of ensuring the homogeneity of the internal market acquis throughout the EEA, the Council urges Iceland to swiftly and substantively increase its political and administrative efforts to fulfil its obligations under the Agreement regarding the timely incorporation and implementation of the EEA relevant EU legislation. The Council encourages the Icelandic government to more actively pursue its announced policy of efficiently implementing the EEA Agreement.“ Sama heimild, bls. 3.

Margháttaðar ástæður liggja þarna að baki hvað Ísland varðar.³⁹ Íslensk stjórnvöld er fámenn og er almennt mikið álag á starfsfólki í ráðuneytum. Enn fremur hafa EES-málin að jafnaði ekki verið framarlega í forgangsröðun verkefna. Þá eru samskipti milli ráðuneyta og Alþingis oft og tíðum flókin með þeim afleiðingum meðal annars að töluvert mörg lagafrumvörp til innleiðingar hafa haft hægan framgang.

Síðan stýrihópurinn var skipaður hefur verið gripið til ýmissa aðgerða. Upplýsingagjöf til ríkisstjórnar um stöðuna á sér stað örar auk þess sem þær upplýsingar eru nú sundurliðaðar eftir ráðuneytum. Staða EES-mála hefur einnig ítrekað verið tekin upp á fundum ráðuneytisstjóra. Samskiptin við Alþingi á þessu sviði hafa orðið greiðari, þannig að losnað hefur um mál sem lengi höfðu verið til skoðunar.⁴⁰ Þá má ætla að starf stýrihópsins hafi stuðlað að aukinni vitund í ráðuneytum um að það sé forgangsmál ríkisstjórnar að bæta stöðuna.

Teikn eru á lofti um að framangreind vinna sé að bera árangur. Á fyrstu sex mánuðum þessa árs (2015) minnkaði upptökuhallinn umtalsvert. Í upphafi árs biðu um 450 gerðir upptöku í samninginn og í júní sl. voru þær 405 talsins. Þann 4. september 2015 var fjöldi gerða sem biðu upptöku í samninginn reyndar 474. Fjöldgunin skýrist af því að ESB sendi frá sér mikið magn löggjafar í júlí sl., en síðan þá hafa ekki verið teknar upp gerðir í samninginn.

Þá hefur innleiðingarhallinn minnkað. Síðasta frammistöðumat var birt 6. október 2015 og miðaði við innleiðingarstöðuna eins og hún var 30. apríl 2015. Innleiðingarstaða Íslands var þá 2,1% sem samsvarar því að um 20 tilskipanir voru óinnleiddar en innleiðingarstaðan var 2,8% í frammistöðumatinu þar á undan.⁴¹ Fjöldi óinnleiddra reglugerða var umtalsvert minni en verið hefur eða á þriðja tug.

Tafla: Óinnleiddar tilskipanir 18. nóvember 2015 sundurliðaðar eftir ráðuneytum.

Ráðuneyti	Fjöldi óinnleiddra tilskipana
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	1
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	1
Innanríkisráðuneyti	2
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	2
Umhverfissráðuneyti	2
Velferðarráðuneyti	12
Alls	20

En betur má ef duga skal. Nú er mikilsvert að gera áttak í að bæta stöðuna enn frekar. Það ætti að vera tiltölulega aðgengilegt verkefni því hægt er að innleiða flestar útistandandi tilskipanir sem komnar eru fram yfir fresti með stjórnvaldsfyrirmælum. Einnig er brýnt að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að það sígi á ógæfuhliðina á ný.

³⁹ Rétt er að taka fram að upptökuhallinn er að sjálfsögðu ekki einungis á valdi íslenskra stjórnvalda. Þannig er gerð ekki tekin upp í EES-samninginn fyrr en samþykki er fengið frá EFTA-ríkjunum þremur.

⁴⁰ Þannig afgreiddi Alþingi öll EES-frumvörp á 144. löggjafarþingi (2014-2015) utan eitt.

⁴¹ Internal Market Scoreboard, ESA, apríl 2015, bls. 6. Þetta frammistöðumat miðaði við innleiðingarstöðuna eins og hún var 30. október 2014.

Tafla: Óinnleiddar reglugerðir 18. nóvember 2015 sundurliðaðar eftir ráðuneytum.⁴²

Ráðuneyti	Fjöldi óinnleiddra reglugerða
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	45
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	2
Innanríkisráðuneyti	14
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	27
Alls	88

Aðrar tengdar áskoranir hafa komið til umræðu. Þannig hafa breytingar innan ESB gert það að verkum að mörkin milli reglna um innri markaðinn og annarra reglna hafa orðið óskýrari. Færst hefur í aukana að ESB innleiði yfirgripsmikla, stefnumarkandi löggjöf sem nær yfir breitt gildissvið í stað þess að setja ein lög um afmarkaðan málaflokk. Þetta gerir það erfiðara og tafsamara að meta hvaða reglur heyri undir gildissvið EES-samningsins.⁴³

Þá hefur einnig verið nefnt að aukið vægi Evrópuþingsins við að taka ákvarðanir innan ESB sé áskorun vegna þess að EES-samningurinn tryggir eingöngu aðkomu að störfum framkvæmdastjórnarinnar. Á meðan ESB hefur þannig orðið lýðræðislegra í starfsháttum hefur sú breyting aukið á lýðræðisvandann sem er innbyggður í EES-samninginn.⁴⁴ Norska þingið hefur brugðist við með því að stofna skrifstofu innan vébanda Evrópuþingsins. Önnur þing hafa verið hvött til að skoða svipað fyrirkomulag.⁴⁵

⁴² Um óinnleiddar reglugerðir og tilskipanir er vert að hafa í huga að hér er um að ræða stöðuna eins og hún lítur út þegar gengið er frá skýrslu stýrihópsins. Skoða þyrfti lengra tímabil til að fá fyllri mynd af frammistöðu einstakra ráðuneyta. Hafa verður einnig í huga að misjafnt er hversu mjög EES-samningurinn snertir ráðuneytin og álag á þau getur einnig verið misjafnt eftir tímabilum (þ.e. stundum er mikið að gerast í þeirra málaflokkum á Evrópuvettvangi en stundum minna).

⁴³ „In practice, the EU is nowadays adopting more and more overarching policy packages including legislation with many dimensions, rather than individual acts. As a result of these developments, it has become more difficult to determine which legislation falls within the scope of the EEA Agreement.“ EEA Joint Parliamentary Committee: Report on the future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland, bls. 7.

⁴⁴ EEA Joint Parliamentary Committee: Report – The review of the EEA, 3. maí 2012, bls. 10.

⁴⁵ EEA Joint Parliamentary Committee: Report on the future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland, bls. 9.

4 Fyrirkomulag í Noregi og Liechtenstein

4.1 Noregur

Á undanförunum árum hafa Norðmenn tekið framkvæmd EES-samningsins til gagngerrar endurskoðunar og er það liður í endurskoðaðri Evrópustefnu norsku ríkisstjórnarinnar. Stefnumörkun þessi birtist í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna tveggja, í skjalinu *Norge i Europa, regeringens strategi for samarbeidet med EU 2014-2017*, og í árlegri vinnuáætlun fyrir ESB- og EES-mál (*Arbeidsprogram for EU/EØS-saker*, fyrst gefin út fyrir árið 2014). Haustið 2014 voru síðan gefnar út nýjar leiðbeiningar um vinnu stjórnsýslunnar við EES-mál og Schengen-mál.⁴⁶ Markmið þeirra er að stuðla að því að þátttaka Noregs í EES- og Schengen-samstarfinu sé „pá en strategisk, helhetlig og effektiv måte“.⁴⁷

Í ríkisstjórninni er sérstakur ráðherra Evrópu- og EES-mála. Hann hefur reynst öflugur málsvari EES-samningsins og stuðlað að því að auka pólitískt vægi hans. Á tímabili var ráðherrann staðsettur í forsætisráðuneytinu en naut aðstoðar starfsfólks utanríkisráðuneytisins. Þetta breyttist við uppstokkun í ríkisstjórninni um miðjan desember 2015. Hver og einn ráðherra ber eftir sem áður pólitíska og stjórnskipulega ábyrgð á sínum málaflokkum, líka þeim sem falla undir EES- og Schengen-samstarfið. Ráðherrunum ber að sjá til þess að vinna að EES- og Schengen-málum njóti nauðsynlegs forgangs í ráðuneytum og stofnunum sem undir þá heyrja.⁴⁸

Í hinni árlegu vinnuáætlun ríkisstjórnarinnar kemur fram forgangsörðun, þannig að dregin eru fram mikilvægustu málefni sem eru í bígerð á vettvangi EES-samstarfsins og gerð grein fyrir afstöðu norskra stjórnvalda. Vinnuáætluninni er fylgt eftir í samráði við hlutaðeigandi aðila. Fyrir árið 2014 voru dregin fram eftirtalin forgangsmálefni:

- Loftslags- og orkumál ESB fram til 2030.
- Regluverk fyrir fjármálaþjónustu, vernd innstæðna og tengsl Noregs við fjármálaeftirlit ESB.
- Þróun innri markaðar fyrir fjarskipti.
- Regluverk tengt innri orkumarkaði og hagkvæm nýting orku.
- Þátttaka í nýjum samstarfsáætlunum ESB 2014-2020.
- Samgöngur innan ESB og EES, þ.m.t. járnbrautir, loftferðir og sjóflutningar.
- Atvinnulíf og innflutningur vinnuafis, þ.m.t. þjónustutillskipunin.
- Heildstæð innflytjendastefna (tengist Schengen).
- Aukið samstarf við ESB á sviði öryggis- og varnarmála.

Í framangreindri stefnumörkun er gert ráð fyrir að hvert og eitt ráðuneyti móti sína eigin EES-stefnu. Sem dæmi má nefna *Samferdselsdepartementets EØS-strategi* frá 2013.

Til þess að stuðla að samhæfingu innan stjórnkerfisins eru starfandi nokkrar nefndir. Ber fyrst að telja ráðherranefnd um Evrópumál, en síðan samhæfingarnefnd fyrir EES, fastanefndir á tilteknum málefna sviðum og vinnunefndir sem settar eru á fót eftir þörfum þegar sérstök mál rísa.

Um áhrif á gerðir á fyrstu stigum er lögð áhersla á að ráðuneytin sjái til þess að norsk stjórnsýsla innan síns málefna sviðs komi svo fljótt sem unnt er auga á ferli og mál sem eru í undirbúningi hjá ESB og hafa umtalsverða þýðingu fyrir Noreg. Jafnframt á að sjá til þess að norskri afstöðu og sjónarmiðum sé komið á framfæri við stefnumótun og reglusetningu innan

⁴⁶ Midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS og Schengen-saker.

⁴⁷ Midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS og Schengen-saker, kafli 1.1.

⁴⁸ Midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS og Schengen-saker, kafli 2.1.

ESB.⁴⁹ Þá er með stefnumörkuninni gert ráð fyrir að séð sé til þess að pólitísk umræða fari fram í Noregi um stór úrlausnarefni samtímis umræðunni á vettvangi ESB. Á fundum stýrihópsins með norskum sérfræðingum hefur komið fram að vænleg leið til að hafa áhrif sé að setja sig í samband við þau aðildarríki ESB sem eru líkleg til að hafa svipuð sjónarmið og Norðmenn.

Um upptöku gerða í samninginn og innleiðingu er lögð áhersla á að hvert ráðuneyti sjái til þess að engar óþarfa tafir á nauðsynlegri vinnu eigi sér stað. Þannig sé stuðlað að því að nýtt regluverk taki gildi á sama tíma innan ESB og EFTA-ríkjanna í EES.

Þá hefur verið settur á laggirnar gagnagrunnur, EØS-notatbasen,⁵⁰ með upplýsingum um allar gerðir sem eru á leið inn í samninginn og tillögur sem eru til umræðu innan ESB. Fyrir hverja gerð er gert minnisblað þar sem hún er greind og tekin afstaða til hennar. Fyrst er gert svokallað *fakta-notat* og síðar *positions-notat* þegar afstaða norskra stjórnvalda liggur fyrir. Gagnagrunnurinn er öllum opinn en ráðuneyti geta undanskilið opinberum aðgangi hluta af minnisblöðum ef ástæða þykir til. Því hefur verið haldið fram að gagnagrunnur þessi sé mikilvægasta vinnutæki stjórnvalda á þessu sviði.⁵¹

Í Stórþinginu er sérstök Evrópunefnd. Hún er upplýst um mál sem til stendur að samþykkja í sameiginlegu EES-nefndinni. Þingmenn geta komið sjónarmiðum á framfæri en ríkisstjórnin tekur ákvarðanir um afstöðu af hálfu Noregs.

Stefnumörkun stjórnvalda hefur verið fylgt eftir með viðtækri fræðslu til starfsmanna, til dæmis um það hvernig eigi að ná sem bestum árangri á fundum með fulltrúum ESB.

Of snemmt er að segja til um árangur af hinni nýju Evrópustefnu. Norðmenn geta ekki nefnt mörg dæmi um að þeir hafi í raun haft áhrif á efni ESB-gerða.

4.2 Liechtenstein

Í Liechtenstein er haldið utan um framkvæmd EES-samningsins af sérstakri skrifstofu í forsætisráðuneytinu (Stabsstelle EWR, www.sewr.li).⁵² Skrifstofan var sett á laggirnar þegar Liechtenstein gerðist aðili að EES-samningnum 1. maí 1995. Meginverkefni skrifstofunnar eru að:

- a. samhæfa upptöku nýrra gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í landsrétt,
- b. veita ríkisstjórn og ráðuneytum/ríkisstofnunum ráðgjöf um EES-rétt,
- c. koma fram fyrir hönd stjórnvalda gagnvart ESA, EFTA-dómstólnum og Evrópuþómstólnum,
- d. halda saman upplýsingum og veita upplýsingar um Evrópuréttarleg efni,
- e. vera tengiliður fyrir borgara og fyrirtæki vegna vandamála í Evrópusamstarfi (SOLVIT),
- f. vera samræmingaraðili innanlands vegna Internal Market Information System (IMI),
- g. annast samskipti við EES-nefnd þingsins.

Á skrifstofunni eru sjö starfsmenn, þar af fimm lögfræðingar (einn fyrir hverja undirnefnd EFTA/EES-ríkjanna), einn skjalavörður og einn ritari.

Skrifstofan starfrækir gagnagrunn þar sem er að finna upplýsingar uppfærðar jafnóðum um ESB-gerðir á mismunandi stigum frá því tillögur eru settar fram á vettvangi ESB þar til þær

⁴⁹ Midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS og Schengen-saker, kafli 4.1.

⁵⁰ www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/sok/id615429/

⁵¹ Samferdselsdepartementets EØS-strategi.

⁵² Utenfor og innenfor, bls. 308.

eru teknar upp í EES-samninginn, tímaáætlun um innleiðingu og samningsbrotamál. Gagnagrunnurinn er einungis opinn starfsmönnum stjórnsýslunnar og fulltrúum hagsmunaaðila sem hljóta til þess sérstaka skráningu. Gagnagrunnurinn er því bæði vinnutæki stjórnvalda og tæki til upplýsingagjafar og samráðs við hagsmunaaðila.

Fastanefnd Liechtenstein hjá Evrópusambandinu í Brussel sér um þátttöku af hálfu ríkisins í sameiginlegu EES-nefndinni og fastanefnd EFTA. Þá stýrir hún samningaviðræðum við ESB og önnur EFTA-ríki.

Rúmlega 80 sérfræðingar í ráðuneytum/ríkisstofnunum fást við EES-málefni. Þeir taka þátt í starfi í sérfræðinganeftendum á vegum ESB og EFTA. Einnig gegna þeir mikilvægu hlutverki við innleiðingu EES-löggjafar. Þá veita þeir stuðning í samningsbrotamálum.

Hefð er fyrir því að tvisvar á ári lýsi ríkisstjórnin því yfir að stefnt sé að því að innleiðingarhalli (tilskipana) sé ekki meiri en 1%. Jafnframt eru þá samþykktar bindandi tímaáætlanir fyrir innleiðingu ESB-gerða.

EES-nefnd þingsins kemur saman átta sinnum á ári og í henni sitja þrjú þingmenn. Hún samþykkir allar EES-gerðir sem til stendur að innleiða á grundvelli staðlaðs eyðublaðs þar sem dregið er saman efni viðkomandi gerðar, fjárhagslegar afleiðingar og lagaleg atriði. Samþykki nefndarinnar er einungis nauðsynlegt að því er varðar mat stjórnvalda á þeim lagalegu skrefum sem þarf að stíga vegna viðkomandi gerðar. Utanríkismálanefnd þingsins hittist einnig átta sinnum á ári og þar sitja fimm þingmenn. Frumvörp ríkisstjórnarinnar vegna nauðsynlegra lagabreytinga á grundvelli EES-samningsins eru rædd í nefndinni áður en þau koma til afgreiðslu þingsins.

5 Nánari greining og úrbætur

5.1 Áhrif á fyrri stigum

Ráðuneytin hér á landi ná í mjög takmörkuðum mæli að fylgjast með löggjafarstarfi ESB áður en gerðir eru endanlega samþykktar. Jafnframt liggur fyrir að svigrúm til að hafa áhrif á efni þeirra skuldbindinga sem Ísland tekst á hendur er helst á vinnslustigi gerða. Norðmenn hafa horfst í augu við þetta og ákveðið að efla mjög þennan þátt í EES-starfinu. Það gera þeir með því að skilgreina forgangsmál fyrir hvert ár sem þeir muni fylgjast sérstaklega vel með. Stjórnvöld í Liechtenstein virðast gefa þessum þætti minni gaum.

Regluverkið sem á hverjum tíma er í undirbúningi innan ESB og fellur undir EES-samninginn er mjög umfangsmikið. Telja verður óraunhæft fyrir íslenska stjórnvöld að fylgjast með og taka þátt í undirbúningi löggjafar ESB á öllum sviðum. Framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið, í samráði við hagsmunaaðila, þurfa af þeim sökum að forgangsraða og tilgreina þau svið EES-samningsins sem eru sérstaklega mikilvæg fyrir hagsmuni Íslands og sem ber að leggja áherslu á. Með því móti er betur unnt að fylgjast með væntanlegri löggjöf og tryggja hagsmuni Íslands.

Að auki þarf að ákveða hvernig forgangsmálum er fylgt eftir. Skynsamlegt virðist að sendiráðið í Brussel gegni þar lykilhlutverki.

Í viðauka er að finna drög að tillögum ráðuneytanna um forgangsmál á árunum 2016 og 2017.

Tillögur:

- Ríkisstjórnin samþykki árlega lista yfir stefnumótandi mál eða málaflokka sem eru til umræðu hjá ESB og sem falla undir EES-samninginn og eru metin sem forgangsmál út frá hagsmunum Íslands.
- Ráðuneyti og stofnanir fylgist með þessum forgangsmálum og komi sjónarmiðum Íslands á framfæri. Sendiráðinu í Brussel verði falið aukið hlutverk á þessu sviði. Einnig er unnt að nýta EFTA-skrifstofuna betur í þessu efni.
- Haft verði samráð við Alþingi og hagsmunaaðila um forgangsröðun og eftirfylgni með henni.

5.2 Upptaka gerða í EES-samninginn

Undanfarin ár hafa komið upp vandkvæði við framkvæmd EES-samningsins sem snúa að upptöku gerða í samninginn. Staðan er í stuttu máli sú að alls bíða 422⁵³ gerðir upptöku í EES-samninginn. Það er talsvert minna en fyrir um ári og virðast þessi mál því þokast í rétta átt. Ávallt verða fyrir hendi gerðir í vinnslu sem bíða af þeim sökum upptöku í samninginn en markmiðið er að fækka þeim eins og kostur er í ljósi einsleitnismarkmiðs samningsins. Flestar gerðanna sem bíða upptöku í EES-samninginn og jafnframt flestar gerðir sem felldar eru inn í EES-samninginn falla undir viðauka I um heilbrigði dýra og plantna og viðauka II um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir. Nokkuð er um það að gerðir safnist fyrir á meðan verið er að finna lausnir á upptöku þeirra í EES-samninginn. Af þessum 422 gerðum eru t.d. rúmlega 120 gerðir á sviði fjármálaeftirlitsstofnana sem safnast hafa upp á meðan unnið hefur verið að útfærslu tveggja stöðva lausnar vegna upptöku þeirra í samninginn. Þá bíða rúmlega 30 gerðir á sviði lífræns landbúnaðar upptöku í samninginn á meðan Ísland og Noregur vinna að útfærslu aðlögunartexta.

⁵³ Hér er miðað við stöðuna í nóvember 2015.

EES-samningurinn kveður á um að sameiginlega EES-nefndin skuli taka ákvörðun um upptöku gerða eins fljótt og unnt er eftir að ESB hefur samþykkt nýja löggjöf til að tryggja réttaröryggi og einsleitni á innri markaði. Fyrir gildistöku nýs verklags við upptöku gerða í EES-samninginn í október 2014 liðu að meðaltali tæplega 17 mánuðir frá því að gerð var samþykkt af ESB þar til hún var orðin hluti samningsins. Í EES-samningnum er ekki kveðið á um hversu langur tími skuli líða frá því að gerð er samþykkt af ESB og þar til hún er orðin hluti EES-samningsins en flestir virðast sammála um að þetta sé of langur tími í ljósi meginreglunnar um einsleitni og með tilliti til réttaröryggis.

Þegar hefur verið gripið til aðgerða sem miða að því að hraða upptöku gerða í EES-samninginn með nýju verklagi sem farið var að vinna eftir 20. október 2014 og hefur nokkurs árangurs orðið vart.⁵⁴ Mikilvægt er að vel takist til svo hið nýja verklag skili tilætluðum árangri. Ljóst er að EES-málin þurfa að fá athygli og forgang í ráðuneytum og á Alþingi eigi svo að verða. Upptökuhallinn hefur þegar minnkað umtalsvert á síðastliðnu ári. Árið 2014 var metár hvað varðar fjölda gerða sem felldar voru inn í EES-samninginn, eða 627 gerðir.

Það vekur athygli að á Íslandi, í meira mæli en í hinum EFTA/EES-ríkjunum, verða talsverðar tafir við að afgreiða drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, en til þess fá ríkin tíu virka daga. Til að utanríkisráðuneytið geti veitt samþykki fyrir drögum að ákvörðun á vettvangi undirnefnda EFTA/EES þarf það að hafa fengið efnisútdrátt og undirritunarblað frá viðkomandi ráðuneyti sem staðfestir að athugun sé lokið og að taka megji gerð upp í EES-samninginn. Í of mörgum tilvikum eru tafir á að þessi gögn berist utanríkisráðuneyti, jafnvel þótt fyrir liggji samþykkt staðaleyðublað, þar sem ekki er gert ráð fyrir aðlögunum. „Skilgreindir frestir í EES-ferlinu eru mjög oft virtir að vettugi og virðast ekki skoðast sem alvöru frestir. Kemur þar til skortur á forgangsröðun EES-mála í ráðuneytum og stofnunum og skortur á starfsfólki,“ segir í svari utanríkisráðuneytisins við spurningalista stýrihópsins. Hér mætti kanna möguleikann á að einfalda samþykktarferlið og minnka umfang þeirra gagna sem útbúin eru fyrir framlagningu EES-gerða í ríkisstjórn án þess þó að tafir verði á afgreiðslu ákvarðana fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Ráðuneyti gætu t.d. gefið endanlegt samþykki í gegnum sérstakan EES-gagnagrunn, sjá einnig tillögu 12 hér á eftir.

Tillögur:

- Ráðuneyti gæti þess eftir því sem unnt er að byrjað sé að vinna að innleiðingu gerða á staðalskjalsstiginu (þ.e. strax eftir að ESB hefur samþykkt gerð) og að meginhluta vinnu við innleiðingarfrumvarp eða stjórnvaldsfyrirmæli sé lokið þegar viðkomandi gerð er samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
- EFTA-skrifstofan og sérfræðingar í Noregi og Liechtenstein verði nýtt betur við greiningu á samþykkttri ESB-löggjöf sem er á leið inn í EES-samninginn.

5.3 Innleiðing EES-gerða

Eini opinberi mælikvarðinn sem til er varðandi frammistöðu EES-ríkjanna við að standa við EES-samninginn er þær tölulegu upplýsingar sem gefnar eru út reglulega um innleiðingu tilskipana á sviði innri markaðarins. Ísland hefur þar vermt botnsætið að undanförunu, Noregur hefur einnig verið í neðri kantinum á meðan Liechtenstein kemur vel út úr samanburðinum. Þess ber þó að geta að í síðasta birta frammistöðumati er innleiðingarhalli norska ríkisins kominn niður í 0%. Eins og að framan greinir er þessi mælikvarði ekki fullkominn því hann tekur einungis til tilskipana á meðan reglugerðir ESB eru stærra hlutfall heildarreglnanna. Þá er einnig fylgst með því hver staðan er varðandi upptöku gerða í EES-samninginn. Upptökuhallinn er þó ekki einungis á valdi íslenskra stjórnvalda. Þannig er gerð ekki tekin upp í EES-samninginn fyrr en samþykki er fengið frá EFTA-ríkjunum þremur.

⁵⁴ EFTA-skrifstofan vinnur að mati á árangri af hinu nýja verklagi og er ráðgert að það liggja fyrir á næstu mánuðum.

Ábyrgð á innleiðingu gerða er á hendi þeirra fagráðuneyta sem fara með hlutaðeigandi málaflökk. Utanríkisráðuneytið hefur yfirsýn yfir stöðu innleiðingar hverju sinni.

Almennt má ætla að undirbúningur innleiðingar hefjist of seint og að það sé helsta skýringin á innleiðingarhallanum. Ef vel ætti að vera þyrfti að byrja að vinna að innleiðingu gerða snemma í ferlinu, helst strax á staðalskjalsstiginu, þ.e. áður en gerð er tekin upp í EES-samninginn.

Mikilvægt er að EES-lagafrumvörp komi eins snemma fram og mögulegt er og jafnframt að hin þinglega meðferð sé sem greiðust. Í þessu sambandi hefur komið til tals á vettvangi ráðuneytanna að æskilegt kunni að vera að gæta þess betur að innleiðingarfrumvörp séu „hreinræktuð“. Þau innihaldi þannig ekki aðrar efnisreglur en þær sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu.⁵⁵ Slíkt ætti að auðvelda afgreiðslu þeirra á Alþingi. Þá þarf að huga að því að auðkenna EES-málin betur í þingmálaskrá ríkisstjórnar.

Það fyrirkomulag hefur komist á hér á landi að reglugerðir ESB, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og innleiða ber orðrétt, eru að jafnaði innleiddar með tilvísun til birtingar í EES-viðbæti, sem EFTA-skrifstofan gefur út, en er ekki til birtingar hér á landi.

Meginástæðan fyrir því að þetta verklag komst á á sínum tíma var það fyrirkomulag á rekstri Stjórnartíðinda, sem enn er við lýði, að tekið var gjald fyrir birtingu efnis í Stjórnartíðindum. Gjaldtakan ræðst af lengd þeirra skjala sem birt eru. Lengd einstakra ESB-gerða getur hæglega numið tugum og jafnvel hundruðum og í einstaka tilvikum þúsundum síðna og yrði fagráðuneyti í slíkum tilvikum að greiða háar fjárhæðir fyrir birtingu þeirra í Stjórnartíðindum.

Að mati stýrihópsins mæla veigamikil rök með því að ESB-gerðir, sem vísað er til við innleiðingu hér á landi, séu frekar birtar á vegum íslenskra stjórnvalda en EFTA-skrifstofunnar:

- Réttaröryggissjónarmið: Íslenskir aðilar eiga að hafa greiðan aðgang að þeim réttarreglum sem gilda hér á landi. Þegar ESB-gerðir eru birtar í EES-viðbæti fer birtingin fram á erlendri vefsíðu (www.efta.int). Íslenskir aðilar þurfa því að fara um viðmót hinnar erlendu vefsíðu, sem að auki getur vart talist aðgengileg þegar að því kemur að finna EES-viðbætin, og hins vegar að leita að einstökum gerðum í viðbætinum.
- Óskilvirk innleiðing EES-samningsins hér á landi: Með því að innleiðingarnar verða háðar birtingu gerða í EES-viðbæti hafa íslensk stjórnvöld ekki lengur fulla stjórn á því hvenær birtingin, og þar með innleiðingin, getur átt sér stað. Birtingar íslenskra þýðinga ESB-gerða í EES-viðbæti fara að jafnaði fram í „pökkum“, sem birtir eru á vefsíðu EFTA-skrifstofunnar um tíu sinnum á ári. EFTA-skrifstofan gerir kröfu um að þýddar gerðir berist skrifstofunni með nokkurra vikna fyrirvara fyrir viðkomandi útgáfu. Því má áætla að tafir á innleiðingu, eingöngu vegna þess að birt er í EES-viðbæti, nemi um tveimur mánuðum að jafnaði. Þetta leiðir til umtalsverðs óhagræðis fyrir stjórnsýsluna, og í mörgum tilvikum til þess að ESA hefur hafið formlegt mál („letter of formal notice“) vegna dráttar á innleiðingu sem annars kæmi ekki til.

Áður hafa komið fram tillögur um úrbætur: „Ekki verður annað séð en að auðvelt væri að breyta núverandi fyrirkomulagi við birtingar þýðdra ESB-gerða á þann veg að íslensk stjórnvöld önnuðust birtinguna. Einfaldast væri að gerð yrði sú breyting á lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, að heimiluð yrði, sem fullnægjandi birtingarmáti, birting ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og þeirra gerða sem þar er vísað til, á sérstakri vefsíðu. Slíkt yrði þá gert án kostnaðar fyrir viðkomandi fagráðuneyti og

⁵⁵ Með því er ekki átt við að innleiða beri EES-gerðir „í blindni“ því vissulega bjóða tilskipanir oft upp á mismunandi leiðir til innleiðingar.

án þess að hróflað yrði við núverandi gjaldtökufyrirkomulagi við útgáfu Stjórnartíðinda. Sömuleiðis kæmi til greina að birting ESB-gerða yrði á vegum Stjórnartíðinda, án gjaldtöku.“⁵⁶

Stýrihópurinn tekur undir þessa tillögu.

Þeirri stefnu hefur verið fylgt að þýða allar gerðir sem teknar eru upp í EES-samninginn á íslensku. Þessi leið hefur verið valin með tilliti til þess að það þykir sjálfsagður réttur íslenskra borgara að geta kynnt sér á íslensku þær reglur sem þá varðar. Undantekningar frá þessari meginreglu eru afar fátíðar. Það kemur nokkuð oft fyrir að gerð feli í sér tæknilega viðauka sem bæði er dýrt og tímafrekt að þýða en að þýðingin gagnast aðeins mjög afmörkuðum hópi vegna þess hversu sérhæft efnið er og jafnvel að sá hópur kjósi að nota erlenda textann. Alla jafna eru þessir viðaukar þýddir vegna meginstefnunnar við þýðingar EES-gerða. Til að auka sveigjanleika mætti hugsa sér að fresta þýðingum slíkra viðauka, ef sýnt þykir að þýðing sé ekki nauðsynleg fyrir innleiðingu gerðarinnar hér á landi, eða leggja sjálfstætt mat á það hverju sinni hvort fresta megi þýðingu. Hér þyrfti þó að huga m.a. að heimild fyrir birtingu á erlendu tungumáli og 7. gr. EES-samningsins.

Tillögur:

- Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá ríkisstjórnar og þau sett í ákveðinn forgang af hennar hálfu. Að jafnaði geymi innleiðingarfrumvörp einungis ákvæði sem leiði af viðkomandi EES-skuldbindingu.
- Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án þess að kostnaður við það fari úr hófi, hvort sem það er í Stjórnartíðindum eða á annan hátt, og að virtum sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna.
- Girt verði fyrir óþarfa drátt á útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla þegar þau nægja til að innleiða EES-gerðir. Nauðsyn þessa verði brynd fyrir viðeigandi aðilum, enda mætti með þessu ná miklum árangri við að draga úr halla á innleiðingu tilskipana með tiltölulega lítilli fyrirhöfn.

5.4 Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis

Samanburður leiðir í ljós að Alþingi leikur stærra hlutverk í EES-málum en þjóðþingin í Noregi og Liechtenstein. Alþingi tekur sér þannig meiri tíma til að fjalla um gerðir sem eru á leið inn í samninginn og eins virðist hin þinglega meðferð EES-frumvarpa vera tímafrekari. Erfitt er að gagnrýna þessa skipan mála frá lýðræðislegum sjónarhóli. Hins vegar kemur þetta niður á skilvirkni kerfisins. Leiðin fram á við hlýtur að vera sú að stjórnvísan undirbúi mál sem best, auki gagnsæi í störfum sínum og öðlist þannig aukið traust þingmanna. Þess er einnig að vænta að ef vel tekst til við forgangsröðun og eftirfylgni með forgangsmálum þá verði meiri sátt um að önnur mál fari greiðlega í gegnum ákvarðanatökuferla.

Þegar á staðalskjalsstiginu eru gerðir sem kalla á lagabreytingar sendar utanríkismálanefnd Alþingis, sbr. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, og annast utanríkisráðuneytið samskipti við nefndina í samræmi við reglurnar. Gerðirnar eru ekki felldar inn í samninginn á meðan utanríkismálanefnd hefur þær til skoðunar heldur er þess beðið að nefndin ljúki athugun sinni. Þetta samráðsferli á við um gerðir sem kalla á lagabreytingar og þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi, samkvæmt því sem fram kemur í greininni, að nefndin hafi tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um mat á þörf fyrir efnislega aðlögun.

Utanríkismálanefnd hefur samkvæmt reglunum tvær vikur til að taka gerðir til meðferðar. Í framkvæmd hefur málsmeðferðin tekið nokkuð lengri tíma, að meðaltali nokkra mánuði. Þessi málsmeðferð er því augljós flöskuháls við upptöku gerða, en þó ber að athuga að

⁵⁶ Minnisblað frá EES-tengiliðahópnum, dags. 13. desember 2012.

einungis lítill hluti gerða kallar á lagabreytingar og undirgengst þetta ferli. Athuga mætti hvort allar gerðir sem kalla á lagabreytingu þurfi að fara í gegnum sama ferlið að þessu leyti.⁵⁷ Ástæður þess að gerð kallar á lagabreytingu eru margvíslegar og misjafnlega umfangsmiklar. Gerð getur t.d. kallað á lagabreytingu þar sem hún er viðbót eða breyting á móðurgerð sem hefur ekki verið innleidd þar sem frumvarp til innleiðingar á gerðinni er í meðförum þingsins.

Reglur um þinglega meðferð EES-mála gera einnig ráð fyrir upplýsingagjöf og samráði um allar gerðir hvort sem þær kalla á lagabreytingar eða ekki, fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni, sbr. 3. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Komið hefur til þess í nokkrum tilvikum að utanríkismálanefnd hefur óskað eftir því við utanríkisráðherra að gerðir séu teknar af dagskrá sameiginlegu EES-nefndarinnar til nánari athugunar. Reynslan hefur sýnt að slík athugun nefndarinnar tekur að jafnaði fleiri mánuði og bíða gerðirnar upptöku í samninginn á meðan.⁵⁸ Hefur þetta skapað urg meðal samstarfsríkjanna og framkvæmdastjórnarinnar einkum vegna þess hversu seint í ferlinu þetta er gert og hve langan tíma frumkvæðisathugun tekur.⁵⁹

Samþykkis Alþingis fyrir ákvörðun um að taka gerð upp í EES-samninginn, sem ekki hefur lagastoð, er leitað með þingsályktunartillögu um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara, sbr. 45. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, og 4. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, eftir að gerð hefur verið tekin upp í samninginn með fyrirvara um samþykki Alþingis. EES-samningurinn gerir ráð fyrir að þetta ferli geti tekið allt að sex mánuði.

Samkvæmt reglum þingsins koma gerðir sem kalla á lagabreytingar fjórum sinnum til umfjöllunar í þinginu, þ.e. á fyrri stigum skv. 2. gr., fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar skv. 3. gr., til afléttingar stjórnskipulegs fyrirvara skv. 4. gr. og til innleiðingar á gerð skv. 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Umfjöllun um þær virðist því fyrirferðarmikil í nefndum þingsins og reynslan hefur sýnt að afgreiðsla þingsins getur reynst tímafrek á öllum stigum. Það kann því að vera tilefni til endurskoðunar á reglunum til einföldunar og aukinnar skilvirkni.

Tillögur:

- Samkvæmt 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal haft samráð við Alþingi vegna gerða sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og munu kalla á lagabreytingar á meðan þær eru til meðferðar í vinnuhópum EFTA. Að jafnaði skal við það miðað að þessu samráðsferli sé lokið innan tveggja vikna frá því að gerðin ásamt fylgigögnum barst utanríkismálanefnd. Þessi stutti frestur hefur ekki reynst raunhæfur í framkvæmd. Meðferð hvers máls tekur að meðaltali nokkra mánuði, jafnvel lengri tíma. Rétt væri því að kanna hvað veldur þessari töf og huga að betra samræmi milli reglu og framkvæmdar.
- Hugað verði að endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála með það að markmiði að einfalda ferla og auka skilvirkni.

5.5 Ferlar og verkfæri

Bæði í Noregi og Liechtenstein eru gagnagrunnar þar sem haldið er utan um EES-málin taldir afar þýðingarmikið vinnutæki. Þeir eru þó hvor með sínu sniði, en eiga það sameiginlegt að auðvelda yfirsýn og skipulag.

Með slíkum gagnagrunni mætti auðvelda yfirsýn og spara vinnu til lengdar. Hann yrði hentugt samráðstæki eins og reynslan hefur sýnt í Liechtenstein. Jafnframt væri unnt að keyra út úr

⁵⁷ Sbr. minnisblað UAR, dags. 5. nóvember 2015.

⁵⁸ 10 gerðir eru nú í athugun, sem í elstu tilvikunum hefur varað frá árinu 2013.

⁵⁹ Sem dæmi má nefna að gerðir á sviði orkumerkinga og visthönnunar voru í frumkvæðisathugun í tæp tvö ár.

slíkum grunni upplýsingar um hvar mál strandi helst. Þannig yrði hann um leið tæki til að koma auga á flöskuhálsa og með honum stuðlað að því að á þeim yrði tekið.

Vert er að skoða í því sambandi hvort hægt sé að ná samkomulagi við EFTA-skrifstofuna um að bæta íslenskum hluta við EEA-Lex.

Tillögur:

- EES-handbók Stjórnarráðsins, þar sem gefið er yfirlit yfir EES-samninginn og ferlum lýst, verði endurskoðuð. Stefnt verði að nýrri útgáfu fyrir haust 2016.
- Settur verði á laggirnar EES-gagnagrunnur þar sem verði færðar inn upplýsingar um ferli EES-gerða. Stefnt verði að því að gagnagrunnurinn komist í notkun fyrir haustið 2016. Athugað verði hvort mögulegt sé að tengja sig við EEA-Lex-gagnagrunninn.
- Ferlum verði breytt þannig að ráðuneyti gefi endanlegt samþykki fyrir upptöku gerðar í EES-samninginn á staðalskjalsstigi í gegnum fyrrnefndan gagnagrunn.

5.6 Mannauðsmál (hæfni ráðuneyta og stofnana á sviði EES-mála)

Þátttakan í EES-samstarfinu krefst mikils af íslenskri stjórnáslu og Alþingi. Hér er um viðvarandi og margslungið viðfangsefni að ræða sem krefst sérfræðipækkingar þannig að nauðsynlegt er að til staðar sé tiltekinn fjöldi hæfra sérfræðinga, hver á sínu málefnaviði. Vegna þess hve mikið er samþykkt af nýjum reglum á hverju ári sem taka þarf upp og innleiða, er mjög mikilvægt að kerfið hér á landi virki vel og hnökralaust. Ef upp koma tímabundnir erfiðleikar og tafir getur reynst mjög erfitt fyrir ráðuneytin að koma málum aftur í viðunandi horf þannig að tímafrestir séu haldnir við innleiðingu gerða.

Eitt af því sem blasir við þegar ástand mála er skoðað er hve mikilvægt er að huga betur að hæfni og getu ráðuneyta og stofnana til að gegna sínu hlutverki við framkvæmd EES-samningsins. Í Noregi hefur til dæmis verið gert átak í að auka fræðslu og þjálfun starfsmanna á þessu sviði. Árlega er haldin námsstefna um EES-mál fyrir stjórnásluna. Starfsmenn hljóta þjálfun í því að sækja fundi erlendis og koma norskum sjónarmiðum á framfæri o.s.frv. Í Liechtenstein eru efnilegir starfsmenn á sviði Evrópuréttar styrktir til framhaldsnáms við Evrópuakademíuna í Brugge. Í staðinn skuldbinda þeir sig til að starfa í ráðuneyti um tiltekinn tíma að námi loknu. Þá hefur verið mikill stöðugleiki í utunumhaldi með því að sama manneskjan hefur verið forstöðumaður EES-skrifstofunnar í forsætisráðuneytinu frá upphafi.

Nauðsynlegt er að greina betur hvaða þekking er fyrir hendi í kerfinu hér á landi eins og það er nú, hverjar þarfirnar eru og hvernig megi mæta þeim. Skynsamlegt virðist að halda til haga á einum stað upplýsingum um þá starfsmenn stjórnáslunnar/skrifstofu Alþingis sem eru með sérþekkingu á sviði EES-réttar, hvetja þá og gera þeim kleift að halda henni við. Markvisst þarf að gæta þess til dæmis að lykilmál hverfi ekki til annarra starfa nema aðrir geti komið í þeirra stað.

Greina þyrfti nánar hver kostnaður hins opinbera er af stjórnáslulegri þátttöku í EES-samstarfinu og hvernig hann skiptist eftir fösum, þ.e. 1. fylgst með tilurð nýrra reglna, 2. ákvörðun um upptöku í EES-samninginn, 3. innleiðing, 4. samskipti við ESA. Síðan yrði athugað hvort hægt sé að færa til fjármuni og auka áherslu á 1. fasa án þess að það komi niður á skilvirkni í síðari fösum.⁶⁰ Í því sambandi yrði kostnaður við þýðingu EES-gerða metinn og athugað hvort draga megi úr honum eða halda honum í skefjum.

⁶⁰ Einnig þarf að huga til skemtri tíma að styrkingu 3. fasans.

Bregðast þarf við til að ná innleiðingarhallanum niður fyrir tilsett mörk og viðhalda honum þar. Einnig þarf að grípa til sérstakra ráðstafana þar sem mikill fjöldi gerða bíður þess að vera tekinn upp í EES-samninginn. Ráðuneytin voru beðin um að meta mannaflapörf í þessu sambandi. Fram kom að IRR taldi sig þurfa 1,5-3,0 stöðugildi til viðbótar. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir: „Á sviði fjármálaþjónustu er ljóst að næstu tvö til þrjú árin fara í að innleiða þá löggjöf sem mun verða tekin upp í EES-samninginn eftir að reglugerðir um eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði verða teknar upp. Erfitt verður fyrir fámennt starfslið að vinna greiningarvinnu á sama tíma og fylgjast með löggjöf í mótun á þessu sviði. Með núverandi mannafla verður erfitt að halda alla tímafresti miðað við þær tafir sem fyrirsjáanlegar eru vegna ýmissa þátta, t.d. vegna þýðinga og birtingar í EES-viðbæti og svona mætti lengi telja.“

Það er mat stýrihópsins að annars vegar þurfi að tryggja til framtíðar að í ráðuneytum og stofnunum sé til staðar viss lágmarkshæfni til að sinna EES-samstarfinu. Til skemmri tíma þyrfti síðan að grípa til sérstakra aðgerða til að takast á við brýnasta vandann. Vænleg leið í því efni væri að ráða tímabundið inn til Stjórnarráðsins lögfræðinga/sérfræðinga sem kæmu til starfa í þeim fagráðuneytum sem glíma við mestan vanda við upptöku gerða og innleiðingu. Í þessu skyni fengi Stjórnarráðið tímabundna fjárveitingu sem ætluð væri til úthlutunar til fagráðuneyta. Utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið kæmu saman að því að meta hvar þörfin væri mest á hverjum tíma að fengnum tillögum frá fagráðuneytum. Fjárveitingin væri tímabundin til tveggja ára en vera kynni að hvert fagráðuneyti fengi fjárveitingu til ráðningar starfsmanns til skemmri tíma, eftir atvikum til sex eða tólf mánaða. Ráðning viðkomandi starfsmanna yrði síðan á hendi viðkomandi fagráðuneyta. Miðað við svör ráðuneytanna má ætla að ráðning fjögurra lögfræðinga/sérfræðinga gæti haft verulega jákvæð áhrif.

Tillögur:

- Lagt er til að Stjórnarráðið fái tímabundið fjárframlag sem svarar til ráðningar fjögurra starfsmanna í tvö ár í því skyni að vinna á innleiðingarhallanum og takast á við mikið magn gerða sem til stendur að taka upp í EES-samninginn á næstu tveimur árum. Forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti hafi um það samráð innan hvaða fagráðuneyta þörfin sé mest á hverjum tíma og nánara skipulag. Ráðning starfsmanna yrði á hendi viðkomandi fagráðuneyta þar sem þörfin er talin mest.
- Leitað verði leiða til að tryggja að ávallt séu nægilega margir sérfræðingar starfandi innan Stjórnarráðsins og annarra opinberra stofnana til þess að standa vel að framkvæmd EES-samningsins og þannig tryggð fullnægjandi sérfræðiþekking. Við ráðningar í stöður þar sem fyrst og fremst er unnið að framkvæmd EES-samningsins verði þess gætt að gera kröfu um þekkingu á Evrópurétti.
- Stjórnarráðsskólinn verði nýttur markvisst til að efla þjálfun og fræðslu þeirra sem sinna EES-málum í Stjórnarráðinu. Samstarf við háskóla verði aukið til að efla almenna þekkingu á EES-samstarfinu.
- Lögð er áhersla á mikilvægi þess að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel til þess að sinna málaflokkum á ábyrgðarsviði þeirra að því er varðar EES. Jafnframt séu þá gefin skýr fyrirmæli um hlutverk þeirra og samskipti við ráðuneyti.

5.7 Skipulag, yfirsýn og stjórnun

„Á innarbeiðe og hándtere et så høyt antall rettsakter stiller store krav til gode politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosedyrer og systemer. Den stadige dynamikken og den stadige endringen og oppdateringen av regelverk stiller også store krav til informasjon om regelverkets innhold og status.“⁶¹

⁶¹ Utenfor og innenfor, bls. 113.

Norðmenn færðu á tímabili ábyrgð EES-mála undir forsætisráðuneytið með því að skipa sérstakan ráðherra og ráðuneytisstjóra EES-mála. Helgast það m.a. af því að hér er ekki um hreinræktað utanríkismálefni að ræða. Framkvæmd EES-samningsins kallar á mikla samhæfingu innan stjórnáráðs og samræmingu við innleiðingu og framkvæmd reglna. Allt samræmingarstarf við rekstur EES-samningsins var þó eftir sem áður í höndum starfsfólks utanríkisráðuneytisins.⁶² Þessi skipan mála var svo aftur breytt, eins og áður segir, um miðjan desember 2015.

Samkvæmt norskri rannsókn vinna um 2/3 af sérfræðingum norsku stjórnáráðs í ráðuneytum og ríkisstofnunum með málefni sem tengjast Evrópuréttinum. Einnig hafa þar verið skoðuð tengsl einstakra ríkisstofnana við systurstofnanir annars staðar á EES-svæðinu og samsvarandi sérstakar stofnanir ESB. Stofnanir eins og Fjármálaeftirlitið og Matvælastofnun hafa mikil samskipti út fyrir landsteinana við systurstofnanir. Þær fá því fyrirmæli eða leiðbeiningar bæði frá viðkomandi ráðuneyti og erlendis frá.⁶³

Í Liechtenstein hefur samhæfingarstarfi vegna EES-mála frá upphafi verið stýrt úr forsætisráðuneytinu. Það fyrirkomulag hefur reynst vel og stjórnáráðs þar er þekkt fyrir sérlega gott skipulag EES-mála í samanburði við Noreg og Ísland. Hafa verður þó í huga að viðfangsefnið er umfangsminna þar í landi vegna þess að reglugerðir ESB þarf ekki að innleiða og þar sem Liechtenstein er undanþegið stórum hluta EES-samningsins.

Ekki er gerð tillaga um að færa ábyrgð EES-mála að hluta eða öllu leyti til forsætisráðuneytisins. Hins vegar þarf að leita leiða til að tengja betur saman hið formlega utanumhald, almenna þekkingu á Evrópurétti og þekkingu á EES-samningnum sem slíkum annars vegar og reynslu úr fagráðuneyti af laga- og reglusetningarvinnu og umsýslu með málaflokkum hins vegar. Samkvæmt nügildandi fyrirkomulagi er um tvo aðskilda heima að ræða. Leiðir í átt að þessu marki gætu verið aukinn hreyfanleiki milli utanríkisráðuneytis og fagráðuneyta/skrifstofu Alþingis og aukin tækifæri fyrir sérfræðinga í fagráðuneytum til að vinna í hinu alþjóðlega EES-umhverfi tímabundið.

Þá hefur verið bent á að æskilegt væri að þeir sem sækja fundi erlendis á þessu sviði skrifi um það skýrslu sem sé vistuð miðlægt þannig að þeir úr stjórnkerfinu sem vinna að EES-málum hafi allir aðgang. Þannig væri að hægt að tryggja betra utanumhald um upplýsingar og hvað gert hefur verið í þágu hagsmunagæslu fyrir Íslands hönd.

Tillaga:

- Utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið vinni saman að því að samræma vinnubrögð og efla enn frekar miðlægt utanumhald um framkvæmd EES-samningsins sem verði þó áfram á meginábyrgð utanríkisráðuneytisins.

⁶² Utenfor og innenfor, bls. 137.

⁶³ Utenfor og innenfor, bls. 148.

6 Samantekt tillagna

6.1 Áhrif á fyrri stigum

1. Ríkisstjórnin samþykki árlega lista yfir stefnumótandi mál eða málaflokka sem eru til umræðu hjá ESB og sem falla undir EES-samninginn og eru metin sem forgangsmál út frá hagsmunum Íslands.
2. Ráðuneyti og stofnanir fylgist með þessum forgangsmálum og komi sjónarmiðum Íslands á framfæri. Sendiráðinu í Brussel verði falið aukið hlutverk á þessu sviði. Einnig er unnt að nýta EFTA-skrifstofuna betur í þessu efni.
3. Haft verði samráð við Alþingi og hagsmunaaðila um forgangsröðun og eftirfylgni með henni.

6.2 Upptaka gerða í EES-samninginn

4. Ráðuneyti gæti þess eftir því sem unnt er að byrjað sé að vinna að innleiðingu gerða á staðalskjalsstiginu (þ.e. strax eftir samþykkt gerðar af hálfu ESB) og að meginhluta vinnu við innleiðingarfrumvarp eða stjórnvaldsfyrirmæli sé lokið þegar viðkomandi gerð er samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
5. EFTA-skrifstofan verði nýtt betur, sem og sérfræðingar í Noregi og Liechtenstein við greiningu á samþykktri ESB-löggjöf sem er á leið inn í EES-samninginn.

6.3 Innleiðing EES-gerða

6. Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá ríkisstjórnar og þau sett í ákveðinn forgang af hennar hálfu. Að jafnaði geymi innleiðingarfrumvörp einungis ákvæði sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu.
7. Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án þess að kostnaður við það fari úr hófi, hvort sem það er í Stjórnartíðindum eða á annan hátt, og að virtum sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna.
8. Girt verði fyrir óþarfa drátt á útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla þegar þau nægja til að innleiða EES-gerðir. Nauðsyn þessa verði brýnd fyrir viðeigandi aðilum, enda mætti með þessu móti ná miklum árangri við að draga úr halla á innleiðingu tilskipana með tiltölulega lítilli fyrirhöfn.

6.4 Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis

9. Samkvæmt 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal haft samráð við Alþingi vegna gerða sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og munu kalla á lagabreytingar á meðan þær eru til meðferðar í vinnuhópum EFTA. Að jafnaði skal við það miðað að þessu samráðsferli sé lokið innan tveggja vikna frá því að gerðin ásamt fylgigögnum barst utanríkismálanefnd. Þessi stutti frestur hefur ekki reynst raunhæfur í framkvæmd. Meðferð hvers máls tekur að meðaltali nokkra mánuði, jafnvel lengri tíma. Rétt væri því að huga að betra samræmi milli reglu og framkvæmdar.
10. Hugað verði að endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála með það að markmiði að einfalda ferla og auka skilvirkni.

6.5 Ferlar og verkfæri

11. EES-handbók Stjórnarráðsins, þar sem gefið er yfirlit yfir EES-samninginn og ferlum lýst, verði endurskoðuð. Stefnt verði að nýrri útgáfu fyrir haustið 2016. Þá mætti skipuleggja árlegan EES-dag fyrir Stjórnarráðið.
12. Settur verði á laggirnar EES-gagnagrunnur þar sem verði færðar inn upplýsingar um ferli EES-gerða allt frá upphafi til enda. Stefnt verði að því að gagnagrunnurinn

komist í notkun fyrir haustið 2016 (byrja mætti með tilraunaútgáfu, t.d. í fyrstu eingöngu varðandi tilskipanir eða varðandi tiltekið ráðuneyti). Athugað verði, í þessu skyni, hvort mögulegt sé að tengja sig við EEA-Lex-gagnagrunninn.

13. Ferlum verði breytt þannig að ráðuneyti gefi endanlegt samþykki fyrir upptöku gerðar í EES-samninginn á staðalskjalsstigi í gegnum fyrrnefndan gagnagrunn.

6.6 Mannauðsmál (hæfni ráðuneyta og stofnana á sviði EES-mála)

14. Lagt er til að Stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða fjóra starfsmenn í tvö ár sem aðstoði ráðuneytin við að vinna á innleiðingarhallanum og takast á við mikið magn gerða sem til stendur að taka upp í EES-samninginn. Ráðningin verði á faglegum forsendum fagráðuneyta. Forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti hafi um það samráð að meta hvar þörfin sé mest á hverjum tíma og nánara skipulag.
15. Leitað verði leiða til að tryggja að ávallt sé nægilegur mannaflí og sérfræðiþekking til staðar hjá Stjórnarráðinu og öðrum opinberum stofnunum til þess að standa vel að framkvæmd EES-samningsins. Við ráðningar í stöður þar sem fyrst og fremst er unnið að framkvæmd EES-samningsins verði þess gætt að gera kröfu um þekkingu á Evrópurétti.
16. Stjórnarráðsskólinn verði nýttur markvisst til að efla þjálfun og fræðslu þeirra sem sinna EES-málum í Stjórnarráðinu. Samstarf við Háskóla verði aukið til að efla almenna þekkingu á EES-samstarfinu.
17. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel til þess að sinna málaflokkum á ábyrgðarsviði þeirra að því er varðar EES. Jafnframt séu þá gefin skýr fyrirmæli um hlutverk þeirra og samskipti við ráðuneyti.

6.7 Skipulag, yfirsýn og stjórnun

18. Utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið vinni saman að því að samræma vinnubrögð og efla enn frekar miðlægt utanumhald um framkvæmd EES-samningsins sem verði þó áfram á meginábyrgð utanríkisráðuneytisins.

FYLGISKJAL 1

Skipunarbréf



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Páll Þórhallsson
Meistaravöllum 31
107 Reykjavík

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 2. júlí 2014
Tilv.: FOR14050132/

Ríkisstjórnin kynnti 11. mars síðastliðinn Evrópustefnu sem byggist á efldri hagsmunagæslu á vettvangi samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og annarra gildandi samninga Íslands og Evrópusambandsins. Í stefnunni er lögð áhersla á skilvirka framkvæmd EES samningsins, m.a. með því að efla samráð innan stjórnarsýslunnar og við Alþingi. Áhersla verði á áframhaldandi sjálfstæð, virk og nán samskipti og samstarf við ESB og aðildarríki. Í stefnunni áréttar ríkisstjórnin mikilvægi þess að Ísland komi fyrir að mótun löggjafar á vettvangi ESB með það fyrir augum að hafa áhrif á efni hennar á frumstigi.

Staða mála nú er sú að alls eru hátt í 700 lagagerðir sem bíða upptöku í EES samninginn. Á sama tíma er halli á innleiðingu tilskipana 3,1% og fjöldi óinnleiddra reglugerða í hámarki þótt tekist hafi að bæta nokkuð úr að undanfögnu.

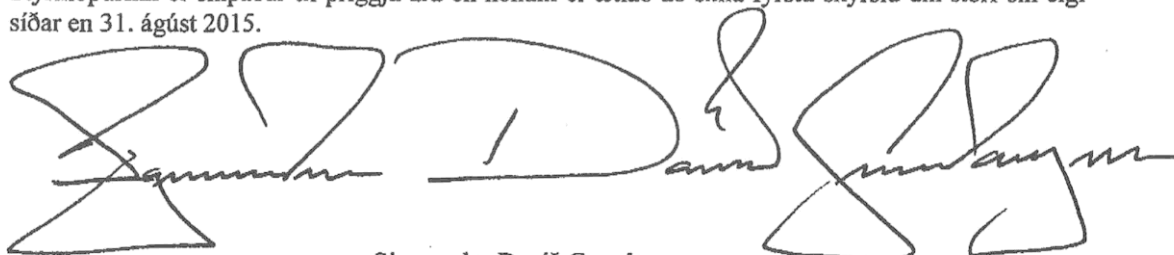
Ein af þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin samþykkti að grípa til var að setja á fót stýrihóp um framkvæmd EES samningsins undir forsæti forsætisráðuneytis með þátttöku fulltrúa ráðuneyta og skrifstofu Alþingis.

Helstu verkefni stýrihópsins verða að stuðla að skilgreindri og náinni samvinnu milli ráðuneyta og við skrifstofu Alþingis varðandi framkvæmd EES samningsins. Snýr það m.a. að því með hvaða hætti megi vanda upptöku gerða í EES samninginn og tryggja eftir föngum innleiðingu gerða innan tímamarka. Stýrihópurinn mun einnig verða vettvangur til almennrar umræðu um rekstur og framkvæmd EES samningsins að því er varðar Stjórnarráðið og ríkisstofnanir.

Þér eruð hér með skipaður formaður stýrihópsins. Aðrir fulltrúar í hópnum eru Erla Sigríður Gestsdóttir sérfræðingur, tilnefnd af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Hafdís Ólafsdóttir, skrifstofustjóri tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti, Þorgeir Ólafsson sérfræðingur, tilnefndur af mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sigurbergur Björnsson skrifstofustjóri, tilnefndur af innanríkisráðuneyti, Kjartan Ingvarsson sérfræðingur, tilnefndur af umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir skrifstofustjóri, tilnefnd af velferðarráðuneyti, Bryndís Kjartansdóttir skrifstofustjóri, tilnefnd af utanríkisráðuneyti og Sesselja Sigurðurdóttir nefndaritari utanríkismálanefndar (EES-mál), tilnefnd af skrifstofu Alþingis.

Ekki verður greitt sérstaklega fyrir störf í stýrihópnum.

Stýrihópurinn er skipaður til þriggja ára en honum er ætlað að skila fyrstu skýrslu um störf sín eigi síðar en 31. ágúst 2015.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson

Fylgiskj.: Erindisbréf stýrihóps.

FYLGISKJAL 2

Erindisbréf

ERINDISBRÉF

stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins

Í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í Evrópumálum sem samþykkt var 11. mars sl. eru sett fram ákveðin markmið sem snúa annars vegar að upptöku gerða í EES-samninginn og hins vegar að innleiðingu þeirra í íslenskan rétt.

Staða mála nú er sú að alls eru hátt í 700 lagagerðir sem bíða upptöku í EES-samninginn. Á sama tíma er halli á innleiðingu tilskipana 3,1% og fjöldi óinnleiddra reglugerða með mesta móti þótt tekist hafi að bæta nokkuð úr að undanfögnu.

Ein af þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin samþykkti að grípa til var að setja á fót stýrihóp um framkvæmd EES-samningsins forystu forsætisráðuneytis með þátttöku fulltrúa ráðuneyta og skrifstofu Alþingis. Markmiðið er að greina flöskuhálsa í ferli EES-mála frá upphafi þeirra á vettvangi Evrópusambandsins til loka við innleiðingu í landsrétt. Hópnum er ætlað að skila tillögum til úrbóta varðandi einstaka þætti ferlisins. Þannig sé framkvæmd EES-samningsins sem skilvirkust og um leið svigrúm skapað til að beina kröftum í auknum mæli að snemmgreiningu löggjafar á vettvangi EES og forgangsröðun þannig að gripið sé til samræmdra viðbragða í stærri hagsmunamálum.

Verkefni stýrihópsins

Stýrihópnum ber að stuðla að skilgreindri og náinni samvinnu milli ráðuneyta og við skrifstofu Alþingis varðandi framkvæmd EES-samningsins. Snýr það m.a. að því með hvaða hætti megi hraða upptöku gerða í EES-samninginn og tryggja innleiðingu gerða innan tímamarka. Jafnframt snýr það að því hvaða skipulag sé líklegast til að tryggja að gæta megi íslenskra hagsmuna varðandi efni þeirra gerða sem tekin eru upp í EES-samninginn. Stýrihópurinn mun einnig verða vettvangur til almennrar umræðu um rekstur og framkvæmd EES-samningsins að því er varðar Stjórnarráðið og stofnanir þess.

Skipun stýrihópsins

Fulltrúi forsætisráðuneytis er formaður stýrihópsins. Öll ráðuneyti eiga skrifstofustjóra eða reyndan sérfræðing sem fulltrúa í hópnum. Skrifstofa Alþingis tilnefnir með samsvarandi hætti fulltrúa í hópinn.

Helstu verkefni

1. Að kortleggja ferli EES-gerða frá upphafi afskipta EFTA-ríkja og þar til þær hafa verið innleiddar í landsrétt. Greint skal milli reglugerða og tilskipana.
2. Að leita hagkvæmra leiða fyrir fulltrúa stjórnvalda að kynna sér og greina nýja löggjöf ESB á undirbúningsstigi áður en hún kemur fyrir sameiginlegu EES-nefndina.
3. Að greina stöðu mála nú og málshraða undanfarinna ára, hvar mál hafa tafist og af hvaða sökum.
4. Að leita fyrirmynda um skipulag, verklag og forgangsröðun verkefna.
5. Að leita leiða til að nýta tíma, mannafla og tengsl með skilvirkum hætti.
6. Að gera tillögu um fyrirkomulag og ferli mála sem byggt verði á skýrri ábyrgð og forgangsröðun.
7. Að benda á leiðir til að taka á uppsöfnuðum vanda.

Tímamörk

Stýrihópurinn er skipaður til þriggja ára en honum er ætlað að skila fyrstu skýrslu um störf sín eigi síðar en 31. ágúst 2015.

FYLGISKJAL 3

Spurningar til ráðuneyta um EES-mál (13. maí 2015)

1. Hver er áætlaður fjöldi stöðugilda í ráðuneytinu sem sinnir EES-málum (frá því að fylgjast með gerðum í smíðum til loka innleiðingar)? Koma þyrfti fram hvernig stöðugildin skiptast milli yfirmanna/sérfræðinga/ritara.
2. Hver er áætlaður fjöldi stöðugilda í stofnunum ráðuneytisins sem sinnir EES-málum (frá því að fylgjast með gerðum í smíðum til loka innleiðingar)? Koma þyrfti fram hvernig stöðugildin skiptast milli yfirmanna/sérfræðinga/ritara.
3. Skipulag EES-mála í ráðuneytinu
 - a) Hafa verið innleiddir sérstakir verkferlar fyrir EES-mál?
 - b) Eru notaðar verkefnisáætlanir fyrir nýjar EES-gerðir, upptöku þeirra í EES-samninginn og innleiðingu?
 - c) Í hversu mikinn forgang eru innleiðingar EES-gerða að jafnaði settar í ráðuneytinu?
 - d) Er einn tiltekinn starfsmaður ráðuneytisins ábyrgur fyrir EES-málum?
 - e) Hver er verkaskipting milli ráðuneytis og stofnana þess í EES-málum?
 - f) Á hverju byggist verkaskiptingin (verklagsreglur, samkomulag, annað)?
 - g) Að hvaða marki er haft samráð við hagsmunaaðila í EES-málum (fylgst með gerðum í mótun, upptaka gerða í EES-samninginn, innleiðing)?
 - h) Hvernig skiptist vinna ráðuneytis að EES-málum í grófum dráttum milli eftirfarandi þátta (tilgreinið hlutfall):
 - i. Að fylgjast með löggjöf í mótun
 - ii. Undibúningur upptöku gerða í EES-samninginn
 - iii. Innleiðing
 - iv. Samskipti við ESA og EFA-dómstólinn vegna þess að innleiðing hefur dregist
 - v. Annað (hvað?)
4. Fylgst með löggjöf í mótun
 - a) Er ákveðin stefna við lýði í ráðuneytinu varðandi það á hvaða sviðum er fylgst með löggjöf í mótun?

- b) Hversu algengt er að fylgst sé af hálfu ráðuneytisins eða stofnana þess með gerðum í mótun. Er hægt að áætla hlutfall gerða sem fylgst er með og reynt að hafa áhrif á, ef svo ber undir?
 - c) Eru dæmi frá undanförunum fimm árum um að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða Íslands við samningu gerðar á vegum ESB?
 - d) Hver er að mati ráðuneytisins helsta hindrunin fyrir því að ekki sé fylgst nægilega með löggjöf í mótun og hvernig væri raunhæfast að bregðast við því?
 - e) Eru einhver tiltekin málefni til umfjöllunar eða fyrirsjáanlega til umfjöllunar á vettvangi ESB á næstu 18 mánuðum sem kalla á að íslensk stjórnvöld fylgist sérstaklega vel með og komi sjónarmiðum Íslands á framfæri?
5. Upptaka gerða í EES-samninginn
- a) Hversu algengt er að sóst sé eftir að gerð sé löguð að séríslenskum aðstæðum?
 - b) Hver hefur árangur verið af slíkri viðleitni?
 - c) Er hægt að nefna dæmi um að aðlaganir hafi fengist?
 - d) Hver er að mati ráðuneytisins helsta ástæðan fyrir því að upptaka gerða í EES-samninginn dregst stundum úr hömlu og hvernig væri raunhæfast að bregðast við því?
6. Innleiðing gerða
- a) Á hvaða tímamarki hefst vinna við innleiðingu gerða að jafnaði?
 - b) Er að jafnaði unnið með tiltekna tímafresti við innleiðingu gerða?
 - c) Hver er að mati ráðuneytisins helsta ástæðan fyrir því að innleiðing gerða dregst stundum úr hömlu og hvernig væri raunhæfast að bregðast við því?
 - d) Hver er að mati ráðuneytisins helsta ástæða fyrir því að innleiðing er innan tímamarka (þar sem það á við)?
7. Samhæfing, aðstoð og aðhald af hálfu annarra opinberra aðila
Er ráðuneytið með hugmyndir/tillögur um hvað aðrir opinberir aðilar gætu gert betur til að samhæfa, aðstoða eða veita EES-starfi ráðuneytisins aðhald?
- a) Utanríkisráðuneytið, þ.m.t. sendiráðið í Brussel
 - b) Forsætisráðuneytið
 - c) Fjármála- og efnahagsráðuneytið

d) Alþingi

e) Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins

f) EFTA-skrifstofan

g) Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

h) Annað

8. Fræðslumál – aukin hæfni starfsmanna

Hvernig mætti helst stuðla að því að þeir starfsmenn sem vinna að framkvæmd EES-samningsins búi yfir nægri hæfni til að sinna sínu starfi?

9. Annað sem ráðuneyti vilja koma á framfæri (t.d. fyrirsjáanleg breyting á þörf fyrir starfsfólk á þessu sviði)

FYLGISKJAL 4

Fjöldi stöðugilda hjá ráðuneytum og stofnunum sem sinnir EES-málum

Ráðuneyti/stofnun	Fjöldi stöðugilda
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	4,5
Orkustofnun	0,2
Samkeppniseftirlitið	0,5
Einkaleyfastofa	0,5
Matvælastofnun	3
Forsætisráðuneytið	0,3
Hagstofa Íslands	2
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	5-6
Fjármálaeftirlitið	3
Seðlabanki Íslands	Liggur ekki fyrir
Innanríkisráðuneytið	3,5
Landhelgisgæslan, Neytendastofa, Persónuvernd, Póst- og fjarskiptastofnun, Rannsóknarnefnd samgöngumála, Ríkislögreglustjóri, Samgöngustofa, Vegagerðin og Þjóðskrá	Liggur ekki fyrir
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	0,2
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	2,5-3,5
Mannvirkjastofnun	Liggur ekki fyrir
Umhverfisstofnun	Liggur ekki fyrir
Utanríkisráðuneytið	3
Sendiráðið í Brussel	5
Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins	37
Velferðarráðuneytið	6-8
Stofnanir velferðarráðuneytisins	Liggur ekki fyrir
Samtals:	76-80 (að minnsta kosti)

FYLGISKJAL 5

Tillögur ráðuneyta að forgangsmálum sem fylgst verði með á vettvangi ESB 2016-2017

- Þróun fjármagnsmarkaðarbandalags ESB (Capital Market Union). Tillaga ESB um fjármagnsmarkað sem á að léttu á regluverki á sviði fjármálamarkaða einkum til hagsbóta fyrir lítið og meðalstór fyrirtæki. Tillagan snýst um að fjármagnsmarkaðir eflist og verði þannig valkostur við bankalán til að fjármagna t.d. sprotafyrirtæki eða fyrirtæki í vexti á Evrópska efnahagssvæðinu.
- Þróun Orkusambands ESB (Energy Union). Sérstaklega eru þar undir gerðir sem snerta orkumarkaðinn, uppbyggingu innviða og orkunýtnigerðir sem munu mögulega taka breytingum.
- Þróun stafræns innri markaðar ESB (Digital Agenda), sem varðar mörg svið, s.s. fjarskipti, upplýsingatækni, hugverkarétt, póstverslun o.fl.
- Endurskoðuð löggjöf ESB um matvæli (smarter rules for safer food).
- Framkvæmd einfaldara regluverks.
- Viðskiptasvið. Það er alltaf nauðsynlegt að fylgjast vel með stefnumótun og löggjöf á viðskiptasviði enda um almenna löggjöf að ræða sem snertir allt viðskiptalíf á Íslandi.
- Ný persónuverndartilskipun.
- Tilskipun um farþegaupplýsingar.

FYLGISKJAL 6

Ferli við upptöku gerða í EES-samninginn.

Ferli við upptöku gerða í EES-samninginn

